

FINANCIRANJE JAVNIH POTREBA U VELIKIM GRADOVIMA: ISKUSTVA GRADA ZAGREBA¹

Prof. dr. sc. Jure Šimović *
Mr. sc. Tereza Rogić Lugarić **

UDK 336.12:352
Izvorni znanstveni rad
Primljeno: srpanj 2006.

U radu autori istražuju temeljna obilježja sustava financiranja javnih potreba u Gradu Zagrebu u razdoblju od 2000. do 2005. godine. Polazišna osnova istraživanja jest analiza proračuna Grada Zagreba kao osnovnog instrumenta financiranja javnih rashoda. Ukazujući na prednosti i nedostatke postojećeg sustava financiranja, autori upućuju na mogućnosti razvoja financijskog instrumentarija odnosno na prijedloge mjera za njegovo obogaćivanje uključivanjem nefiskalnih instrumenata financiranja javnih potreba.

Ključne riječi: proračun Grada Zagreba, decentralizacija, nefiskalni instrumenti financiranja, obveznice, javno-privatno partnerstvo

Sustav financiranja javnih potreba u Gradu Zagrebu i mogućnosti njegova razvoja moraju se promatrati u sklopu sustava financiranja lokalne i regionalne samouprave u Republici Hrvatskoj.

* Dr. sc. Jure Šimović, profesor Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, Trg maršala Tita 14, Zagreb

** Mr. sc. Tereza Rogić Lugarić, asistentica Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, Trg maršala Tita 14, Zagreb

¹ Ovaj rad sadržava rezultate istraživanja koje su autori proveli u okviru projekta *Funkcionalni pregled, modernizacija i decentralizacija lokalne samouprave u Gradu Zagrebu* - projektna dionica: *Mogućnosti razvoja sustava financiranja Grada Zagreba*. Istraživanja na naznačenom projektu provela je skupina suradnika za potrebe Poglavarstva Grada Zagreba. Posebno napominjemo da rad ne sadržava poredbene podatke i osvrtu jer je poredbeni prikaz financiranja velikih gradova - ponajprije američki model, zapadnoeuropski model i model zemalja u tranziciji - predviđen kao posebna tema druge faze projekta.

Istraživanja koja slijede na ovu temu sistematizirana su u dva dijela:

- prvi u kojem su istražena temeljna obilježja postojećeg sustava financiranja javnih potreba u Gradu Zagrebu od 2000. do 2005. promatrano u okviru danih normativnih rješenja², te
- drugi dio, koji se odnosi na instrumente financiranja javnih potreba koji nisu uopće ili nisu u dovoljnoj mjeri uključivani u naš sustav financiranja javnih potreba lokalnih jedinica. Kod toga su posebno obrađeni instrumenti financiranja lokalnih javnih potreba putem izdavanja lokalnih obveznica odnosno razvojem lokalnog tržišta kapitala te putem instrumenata javno-privatnog partnerstva.

Ta dva nefiskalna instrumenta danas su u mnogim zemljama vrlo važni čimbenici privlačenja privatnog kapitala u ulaganja od javnog interesa.³

Financiranje javnih potreba lokalnih jedinica, pa time i financiranje javnih potreba Grada Zagreba, usko je vezano s pitanjima fiskalne decentralizacije i pitanjima nadležnosti pružanja javnih usluga.⁴ Njima je u ovom radu posvećeno samo onoliko pažnje koliko su neka pitanja na temu decentralizacije, posebno nakon fiskalne reforme iz 2001. godine, ostala nejasna, što je na

² Kao što je već spomenuto, polazišna osnova analize bili su proračuni Grada Zagreba u naznačenom razdoblju odnosno godišnji obračuni proračuna Grada Zagreba. Godišnji obračun proračuna moguće je definirati kao "instrument kojim izvršna vlast polaže račun predstavničkom tijelu o tome kako su izvršavali proračun", citirano prema: Jelčić, Božidar, Lončarić-Horvat, Olivera, Šimović, Jure, Arbutina, Hrvoje, Mijatović, Nikola, *Hrvatski fiskalni sustav*, Narodne novine, Zagreb, 2004., str. 344.

³ *Ibidem*, str. 325-330.

⁴ U okviru funkcionalne analize decentralizacije najčešće se ističu tri njezine razine: politička, upravna i fiskalna. Na toj podlozi moguće je klasificirati određene nedvosmislene prednosti formalne decentralizacije, primjerice: politička autonomija lokalnih jedinica, pravna osobnost lokalnih jedinica, participacija građana, učinkovite javne službe, optimalan stupanj financijske i fiskalne neovisnosti. Oslonac naznačenoj klasifikaciji ponajprije je činjenica o tijesnoj povezanosti svih triju razina; "brisanje" jedne razine ne ostaje lokalizirano, nego izravno pogađa cjelinu i bit učinaka decentralizacije. O predlošcima političke i upravne decentralizacije vidjeti više u: Pusić, Eugen, *Upravni sistemi*, Grafički zavod Hrvatske, Pravni fakultet, Zagreb, 1985., a o specifičnostima fiskalne decentralizacije u: Šimović, Jure, *Jačanje financijskog kapaciteta i povećanje financijske autonomije lokalnih jedinica*, Hrvatska javna uprava, br. 2., Zagreb, 2000., str. 259-282, kao i u: Rogić Lugarić, Tereza, *Financiranje jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u Hrvatskoj i granice decentralizacije, magistarski znanstveni rad*, Pravni fakultet, Zagreb, 2005.

drugoj strani dovodilo do nedovoljne autonomije proračuna lokalnih jedinica. To se posebno odnosi na pitanja fiskalne nadležnosti lokalnih jedinica na već “decentralizirane” funkcije. Samo se za ta pitanja u radu daju i određeni prijedlozi radi funkcionalne ravnoteže postojećeg sustava, dok se pitanja strategije decentralizacije i s tim povezana i pitanja daljnje fiskalne decentralizacije⁵ i eventualno reforme sadašnjih međufiskalnih odnosa između središnje i lokalne vlasti u ovom radu nisu obrađivala.

1. OSNOVNA OBILJEŽJA HRVATSKOG SUSTAVA FINANCIRANJA LOKALNE I REGIONALNE SAMOUPRAVE

Sustav lokalne i regionalne samouprave u Hrvatskoj poznaje tri razine: županijsku, općinsku/gradsku te mjesnu razinu. Normativni model lokalne i regionalne samouprave razlikuje dva razdoblja: od 1990. do 2001. te od 2001. godine nadalje. Razlikovni čimbenik za ta dva razdoblja jest proces decentralizacije koji u znatnoj mjeri utječe na položaj lokalnih i regionalnih jedinica u Hrvatskoj, pa tako i na Grad Zagreb.

Modelski u Hrvatskoj decentralizacija smjera na: a) ukupno samostal-niji položaj lokalnih i regionalnih jedinica (upravni i financijski)⁶ te na b)(djelomičnu) decentralizaciju upravljanja i financiranja u pojedinim djelatnostima: školstva, zdravstva, socijalne skrbi i vatrogastva⁷ odnosno “uz

⁵ Proces decentralizacije u Hrvatskoj osmišljen je u dvije faze; prva faza, započeta u srpnju 2001. godine, obuhvatila je širenje ovlasti gradova i županija posebice u području “decentraliziranih” djelatnosti, dok je cilj druge faze “omogućiti veću intervenciju lokalnih vlasti u distribuciji sredstava za decentralizirane funkcije uz jasnu odgovornost za osiguranje ne samo standardne razine već i racionalnosti i učinkovitosti u obavljanju funkcija i zadaća”, citirano prema: Lukeš - Petrović, Maja, *Decentralizacija javnih izdataka*, Slobodno poduzetništvo, Zagreb, 2001., str. 15-16.

⁶ Oslonac naznačenoj tvrdnji normativne su promjene u sustavu lokalne i regionalne samouprave. Spomenimo najvažnije: 1. novi Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi odredbama kojeg se proširuje djelokrug lokalnih i regionalnih jedinica na dva načina: (i) primjenom metode opće klauzule (vidjeti *infra* bilješku 31) i (ii) uvođenjem novih djelatnosti u njihov djelokrug: civilne zaštite, zaštite potrošača i protupožarne zaštite, te 2. izmjene Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave kojima se utvrđuje financijska podloga decentralizacije.

⁷ To je uređeno posebnim zakonima: o osnovnom i srednjem školstvu, socijalnoj skrbi i zdravstvenoj zaštiti.

postojeći teritorijalni ustroj izgraditi učinkovit javni sektor bliži građanima i njihovim potrebama ali i ojačati odgovornost lokalnih vlasti za provođenje poslova iz njihova djelokruga što bi trebalo dovesti do veće participacije građana u odlučivanju”.⁸ Broj jedinica koje su preuzele financiranje svih decentraliziranih funkcija jest 53 (20 županija, 32 grada i Grad Zagreb), a decentraliziranu funkciju vatrogastva preuzelo je 86 jedinica lokalne samouprave.⁹ Usporedbi radi, ukupan je broj lokalnih i regionalnih jedinica u Hrvatskoj 570.¹⁰

S obzirom na to da podrobija analiza procesa decentralizacije u Hrvatskoj prelazi okvire ovog rada, u nastavku će se samo dati osvrt na glavne pokazatelje procesa fiskalne decentralizacije: udjel lokalnih i regionalnih rashoda u BDP-u¹¹, sustav javnih prihoda te sustav fiskalnog izravnjanja.^{12,13}

U tablici 1. prikazan je udjel lokalnih i regionalnih rashoda u BDP-u u Republici Hrvatskoj za razdoblje od 2000. do 2004. Promatrani podatci pokazuju stalan porast relativnih udjela rashoda lokalnih i regionalnih jedinica, posebice nakon 2001. godine.

⁸ Godišnje izvješće Ministarstva financija za 2004. godinu; dostupno na www.mfin.hr.

⁹ Ipak, potrebno je napomenuti kako se i dalje najveći dio funkcija osnovnog i srednjeg školstva te zdravstva financira iz državnog proračuna, *ibidem*.

¹⁰ Međutim, valja imati u vidu da, od naznačenog broja, približno 270 jedinica lokalne samouprave u Hrvatskoj potpada pod specifičan normativni (time i financijski, nap.a.) položaj: riječ je o područjima posebne državne skrbi, otocima i brdsko-planinskim područjima. Glavni razlog normativne specifičnosti jest potreba poticanja lokalnog razvoja, blokiranog ili usporenog zbog djelovanja različitih čimbenika: prirodnih ograničenja, ratnih razaranja; o tome pobliže u: Rogić Lugarić, Tereza, *Financiranje jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i granice decentralizacije, magistarski znanstveni rad*, Pravni fakultet, Zagreb, 2005.

¹¹ Bruto društveni proizvod “koji znači ukupnu vrijednost finalnih proizvoda i usluga proizvedenih u zemlji u nekoj godini”; citirano prema: Jurković, Pero, *Javne financije*, Masmedia, Zagreb, 2003., str. 30.

¹² Obris i kriteriji financijske decentralizacije nešto su “zamršeniji” nego upravne i političke; potrebno je voditi računa o dvjema skupinama činjenica: na jednoj strani nedvojbeno je važnost financijske autonomije lokalne jedinice kao sastavnice njezine samouprave, s druge strane ta ista autonomija ne smije negativno utjecati na koordinaciju mjera fiskalne politike na makroplanu koje provodi središnja vlast. Na toj podlozi posebnu važnost dobivaju naznačena tri pokazatelja. O tome pobliže u: Šimović, Jure, *Jačanje financijskog kapaciteta i povećanje financijske autonomije lokalnih jedinica*, Hrvatska javna uprava, Zagreb, 2000., str. 259-282.

¹³ Pod sustavom fiskalnog izravnjanja razumije se sustav međuproračunskih transfera (potpora, dotacija) odnosno izravna doznačivanja novčanih sredstava između proračuna različitih teritorijalnih jedinica.

Tablica 1.: Udjel lokalnih i regionalnih rashoda u BDP-u u Hrvatskoj za godine 2000.-2004.(HRK i %)

Godina	BDP	Rashodi lokalnih i regionalnih jedinica	%
2000.	152.519	8.639	5,6
2001.	165.640	9.900	5,9
2002.	179.390	11.698	6,5
2003.	193.067	14.415	7,4
2004.	207.082	15.867	7,6

Izvor: Izračun autora, Ministarstvo financija RH, Hrvatska gospodarska komora

Sustav prihoda lokalnih i regionalnih jedinica u Hrvatskoj prikazan je u sljedeće dvije tablice (tablica 2. i tablica 3.). Zbog uvođenja nove metodologije Međunarodnog monetarnog fonda za statistiku javnih financija (Government Finance Statistics 2001) nužno je prikaz dati posebno za A) godine 2000. i 2001., a posebno za B) godine 2002., 2003. 2004.¹⁴ Ista će shema, po pravilu, biti korištena i u analizi prihoda i rashoda Grada Zagreba.

Prema podacima za godine 2000. i 2001. najznačajniji prihodi su porezni. Kao druga važna skupina prihoda na nižim razinama javljaju se neporezni prihodi (prihodi od administrativnih pristojbi, ponajprije komunalnih naknada i komunalnog doprinosa, poduzetničkog dohotka i dr.). Podrobnijim uvidom u strukturu poreznih prihoda uočljiva je dominacija tzv. zajedničkih poreza, podijeljenih poreza odnosno poreznih prihoda koje jedinice dijele sa središnjom razinom¹⁵ (porez na dohodak, porez na dobit i porez na promet nekretnina).

¹⁴ Naime, za prve dvije godine temeljna klasifikacija prihoda sadržavala je podjelu na sljedeće temeljne skupine: porezne prihode, neporezne prihode, kapitalne prihode te dotacije, dok za sljedeće razdoblje klasifikacija obuhvaća podjelu na prihode poslovanja, prihode od nefinancijske imovine i primitke od financijske imovine. Određene razlike u svrstavanju pojedinih prihoda u vodeće skupine, unatoč sličnostima, iziskivale su odvojenu analizu.

¹⁵ Normativno reguliranje raspodjele ukupnih poreznih ovlasti s obzirom na postojanje različitih razina vlasti u financijskopravnoj teoriji oslanja se na tri sustava: sustav separacije, sustav dominacije i mješoviti sustav. Prva dva moguće je označiti i kao svojevrsne teorijske konstrukte, dok je postojeće sustave moguće, u pravilu, svrstati u skupinu mješovitih sustava. U okviru mješovitih sustava moguće je pak izdvojiti određene pravilnosti u svezi s a) raspodjelom ovlaštenja u vezi s oporezivanjem unutar koje se javljaju dvije skupine poreza: isključivi porezi - sve elemente poreza propisuje isključivo lokalna

Značajnije se mijenja uloga potpora (dotacija)¹⁶ u promatranim godinama: u 2000. godini sudjeluju sa 6%, dok je u 2001. godini njihov udjel porastao na 9,6%. Uzrok navedenoj pojavi moguće je pripisati uvođenju sustava tekućih namjenskih potpora za decentralizirane funkcije.¹⁷

Tablica 2.: Prihodi lokalnih i regionalnih jedinica
za godine 2000. i 2001. (HRK i %)

Godina	2000.	2001.
Porezni prihodi	4.828.497.167	5.273.058.480
Neporezni prihodi	2.729.293.686	3.044.061.878
Kapitalni prihodi	578.892.594	683.608.397
Dotacije	533.334.727	960.708.759
Ukupno	8.670.018.174	9.961.437.514
Udjel pojedinih prihoda u ukupnim prihodima (%)		
Porezni prihodi	55,6	52,9
Neporezni prihodi	31,3	30,5
Kapitalni prihodi	6,6	6,8
Dotacije	6,15	9,6
UKUPNO	100	100

Izvor: Ministarstvo financija RH, izračun autora

ili središnja vlast, te mješoviti porezi - porezni obveznik ili pogodnosti definirani su na razini države, dok su stope pod nadzorom lokalnih vlasti, te b) raspodjelom prihoda prikupljenih porezima unutar koje se javljaju dvije skupine poreza: vlastiti (cjelokupan iznos prikupljen primjenom određenog poreza pripada jednoj razini, višoj ili nižoj) i, već spomenuti, podijeljeni porezi kojih je glavno obilježje da se cjelokupan iznos prihoda prikupljen primjenom određenog poreza dijeli sukladno zakonskom kriteriju između jedinica različitih razina. U Republici Hrvatskoj prema kriteriju pod a) prevladavaju isključivi porezi ublaženi određenim modifikacijama, a prema kriteriju pod b) postoje i vlastiti i zajednički uz dominaciju potonjih; prema: Jelčić, Božidar, Lončarić-Horvat, Olivera, Šimović, Jure, Arbutina, Hrvoje, *Financijsko pravo i financijska znanost*, Narodne novine, Zagreb, 2002., str. 538-543.

¹⁶ Vidjeti bilješku 13.

¹⁷ Vlada Republike Hrvatske svake godine, na temelju odluka o godišnjim minimalnim financijskim standardima, donosi uredbu o načinu izračuna iznosa pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije na temelju koje korisnici pomoći izravnjanja ostvaruju pravo na sredstva iz državnog proračuna ako iz dodatnog udjela poreza na dohodak ne uберu količinu novca jednaku trošku prenesenih obveza za decentralizirane funkcije.

I u sljedećem promatranom razdoblju nedvojbeno dominantni ostaju porezni prihodi s tendencijom stalnog rasta. Njihov relativni udjel prelazi 50%. Među njima su najizdašniji i dalje zajednički porezi¹⁸: porez na dohodak i prirez¹⁹, porez na dobit te porez na promet nekretnina. Vlastiti porezi lokalnih i regionalnih jedinica²⁰ nemaju značajnijeg relativnog udjela. Potom se, prema čimbeniku izdašnosti, nameću prihodi od administrativnih pristojbi (neporezni prihodi), no s blagim trendom pada relativnog udjela.

Treća skupina značajnijih prihoda jesu prihodi s naslova pomoći u koje ulaze, primjerice, izravne pomoći za područja posebne državne skrbi, pomoći ministarstava, Fonda za regionalni razvoj. U 2004. godini naznačena skupina bilježi pad i apsolutnih iznosa i relativnih udjela.

Zbog uvođenja nove metodologije, nije moguće cijelo promatrano razdoblje (2000.-2004.²¹) svesti na jednu shemu. Ali je moguće ipak izvesti određene zajedničke zaključke:

1. stalan porast relativnog udjela lokalnih i regionalnih rashoda upućuje na procese decentralizacije²²;
2. na prihodnoj strani moguće je također razaznati određene pravilnosti: dominantnost udjela poreznih prihoda, posebice zajedničkih poreznih prihoda, potom, po pravilu, slijede neporezni prihodi odnosno prihodi od imovine i administrativnih pristojbi²³ te se kao treća skupina nameće skupina potpora²⁴ odnosno, u posljednje tri godine, pomoći²⁵.

¹⁸ Usp. bilj. 15; raspodjela njihovih prihoda određena je Zakonom o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

¹⁹ Prirez je financijski instrument prihodi kojeg pripadaju isključivo lokalnim jedinicama (gradovima i općinama) u Hrvatskoj ali, s obzirom na to da je porezna osnovica prireza porezna obveza poreza na dohodak, prikazuje se zajedno s porezom na dohodak.

²⁰ Usp. bilj. 15.

²¹ Za godinu 2005. podatci još nisu dostupni.

²² Navedena tvrdnja u svezi je sa, u tekstu već spomenutim, sudjelovanjem lokalnih i regionalnih rashoda u BDP-u kao pokazatelja decentralizacije.

²³ U promatranom razdoblju 2002.-2005. dotadašnji neporezni prihodi razdvojeni su u dvije skupine: prihodi od imovine i prihodi od administrativnih pristojbi; naznačene skupine u nastavku će biti detaljnije analizirane.

²⁴ Vidjeti bilješku 13.

²⁵ Prema čl. 3. Zakona o proračunu (NN 96/03), pomoći se definiraju kao tekući ili kapitalni prijenos prihoda međunarodnoj organizaciji, stranoj vladi, središnjem proračunu, proračunu jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, izvanproračunskom fondu i trgovačkom društvu.

Tablica 3.: Prihodi lokalnih i regionalnih jedinica u Hrvatskoj
za razdoblje od 2002. do 2004. (HRK i %)

Prihodi	2002.	2003.	2004.
Prihodi poslovanja	11.816.255.141	13.777.283.274	14.875.220.730
Porezni prihodi	6.927.639.827	8.380.585.527	9.655.957.263
Pomoći	1.394.279.370	1.504.335.174	963.472.127
Prihodi od imovine	1.008.223.839	1.096.307.285	1.205.580.118
Prihodi od administrativnih pristojbi	2.395.703.164	2.685.307.300	2.941.479.232
Ostali prihodi	90.408.924	110.747.990	108.731.187
Prihodi od prodaje nefinancijske imovine	609.917.116	710.280.005	851.931.719
Primitci od financijske imovine	749.600.176	759.567.892	809.179.304
UKUPNO	13.175.772.442	15.247.132.167	16.536.331.754
Udjel pojedinih prihoda u ukupnim %-tku			
Prihodi poslovanja	89,6	90,3	89,9
Porezni prihodi	52,5	54,9	58,4
Pomoći	10,5	9,8	6
Prihodi od imovine	7,6	7,1	7,2
Prihodi od administrativnih pristojbi	18,1	17,6	17,7
Ostali prihodi	0,7	0,7	0,6
Prihodi od prodaje nefinancijske imovine	4,6	4,6	5,1
Primitci od financijske imovine	5,6	4,9	4,8
UKUPNO	100	100	100

Izvor: Ministarstvo financija RH, izračun autora

2. NORMATIVNI OKVIR FINANCIRANJA JAVNIH POTREBA GRADA ZAGREBA

Osnovni normativni okvir kojim je uređen položaj i sustav financiranja Grada Zagreba čine ovi propisi:

1. Europska povelja o lokalnoj samoupravi (NN 147/99)²⁶
2. Ustav Republike Hrvatske (NN 41/01)
3. Zakon o jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave (NN 33/01, 60/01, 106/03, 129/05)
4. 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)
5. Zakon o proračunu (NN 96/03)
6. Zakoni o izvršavanju državnog proračuna
7. Zakon o Gradu Zagrebu (NN 62/01)
8. Statut Grada Zagreba (Službeni glasnik, 20/01, 10/04, 18/05, 2/06)
9. Odluka o gradskim porezima i prirezu poreza na dohodak (Službeni glasnik, 16/01, 18/01)
10. Odluke o izvršavanju proračuna Grada Zagreba

Grad Zagreb u sustavu lokalnih i regionalnih jedinica u Hrvatskoj ima poseban pravni položaj: 1. glavni je grad; 2. jedinica je lokalne samouprave i 3.

²⁶ Europska povelja o lokalnoj samoupravi međunarodni je dokument Vijeća Europe (Strasbourg, 1985.) te se, uz Deklaraciju o lokalnoj samoupravi (Rio de Janeiro, 1985.) drži najvažnijim dokumentom za razvoj lokalne samouprave, odnosno "multilateralnim pravnim instrumentom za definiranje i zaštitu lokalne samouprave". O tome vidjeti u: Lauc, Zvonimir, *Normativni izvori lokalne samouprave, Lokalna samouprava: hrvatska i nizozemska iskustva*, Osijek, 2001., str. 35-48. Normativna osnova sustava lokalne i regionalne samouprave u Hrvatskoj od samih početaka referira se na polazišta Europske povelje, o čemu svjedoči i Zaključak Sabora Republike Hrvatske o prihvatanju i poštivanju načela i instituta Povelje iz 1992. godine. Sama ratifikacija uslijedila je godine 1997. Normativne promjene u sustavu lokalne i regionalne samouprave 2001. godine upravo su na tragu "odlučnije" inkorporacije nekih temeljnih načela Povelje, primjerice načela supsidijarnosti. Za financiranje lokalne i regionalne samouprave posebice je važan članak 9.; od njegovih osam točaka Hrvatska je prihvatila samo tri točke (1., 2., i 3.), dok "prema ostalima odredbama ne postoji obveza postupanja, ali ni osobiti razlozi da se u potpunosti ne prihvate, i to zbog toga što bi se osigurala veća razina samostalnosti lokalnih vlasti kao i njihovo potpuno neovisno financiranje"; citirano prema: Čulo, Ivica, *Financiranje jedinica lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj*, Veleučilište u Požegi, Matica hrvatska, Požega, 2002., str. 35.

jedinica je regionalne (područne) samouprave. Sukladno naznačenom proizlazi i mogućnost podjele izloženog normativnog predloška u dvije grupe: 1. “opći” okvir u koji ulaze zakoni relevantni za ukupni upravno-financijski sustav lokalnih i regionalnih jedinica u Republici Hrvatskoj (točke 1.-6.) i 2. “posebni” okvir reguliranja upravno-financijskog položaja Grada Zagreba koji proizlazi upravo iz njegova naznačenog pravnog statusa (točke 7.-10.).

S obzirom na prirodu ovog istraživanja, potonja će skupina propisa ujedno pružati i osnovne smjernice za definiranje normativnog položaja Grada.

Sukladno Zakonu²⁷ i Statutu²⁸ odnosno svom dvojnomoj pravnom položaju, Grad Zagreb u svom samoupravnom djelokrugu obavlja poslove lokalnog značaja kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana²⁹ te poslove područnog (regionalnog) značaja³⁰ koji nisu Ustavom ili zakonom dodijeljeni državnim tijelima, i to osobito one koji se odnose na:

1. gospodarski razvoj
2. komunalno gospodarstvo
3. prostorno i urbanističko planiranje
4. uređenje naselja i stanovanje
5. odgoj i obrazovanje
6. zdravstvo
7. socijalnu skrb
8. brigu o djeci
9. kulturu, tjelesnu kulturu i šport
10. planiranje i razvoj mreže obrazovnih, zdravstvenih, socijalnih i kulturnih ustanova
11. promet i prometnu infrastrukturu
12. zaštitu potrošača
13. zaštitu i unapređenje prirodnog okoliša
14. protupožarnu i civilnu zaštitu
15. održavanje javnih cesta
16. izdavanje građevinskih lokacijskih dozvola
17. ostale poslove sukladno posebnim zakonima

²⁷ Misli se na Zakon o jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave.

²⁸ Članak 33. Statuta Grada Zagreba.

²⁹ Definicija koja pokriva djelokrug lokalnih jedinica sukladno Zakonu o jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave, čl. 19.

³⁰ Definicija koja pokriva djelokrug područnih (regionalnih) jedinica u Hrvatskoj, čl. 20.

te druge poslove koji proizlaze iz njegova zakonskog i ustavnog položaja. Isto tako posebnim zakonima kojima se uređuju pojedine naznačene djelatnosti određuju se poslovi koje je Grad dužan organizirati te poslovi koje Grad može obavljati ako je osigurao uvjete za njihovo obavljanje.³¹

Obavljanje svih poslova iz djelokruga Grada financira se sredstvima proračuna³² Grada Zagreba. Godišnjim proračunom utvrđenim prihodima i rashodima Grada upravlja Gradsko poglavarstvo sukladno zakonu, odlukama o izvršavanju proračuna te drugim propisima.

Glavna polazna normativna obilježja prihoda³³ Grada Zagreba jesu:

1. razmjernost s poslovima koje Grad obavlja, i
2. Grad njima slobodno raspolaže.

Na tom tragu, Zakonom i Statutom, nominirani su sljedeći gradski prihodi³⁴:

1. vlastiti porezi, prirez, naknade, doprinosi i pristojbe
2. prihodi od stvari u vlasništvu Grada i imovinskih prava
3. prihodi od trgovačkih društava i drugih pravnih osoba u kojima Grad ima udjel ili dionice
4. prihodi od koncesija koje dodjeljuje Gradska skupština

³¹ Citirani normativni predložak uređenja djelokruga, ujedno i jedna od zakonskih novina iz 2001. godine, odraz je primjene metode opće klauzule koju "preporučuje" i već spomenuta Europska povelja o lokalnoj samoupravi sukladno njezinim temeljnim postavkama decentralizacije vlasti i širenja autonomije lokalnih sustava. Za metodu opće klauzule drži se da "simbolički izražava autonomiju lokalne zajednice prema središnjoj vlasti kao i odgovornost lokalnih vlasti za stanje u svojoj zajednici", citirano prema: Koprić, Ivan, *Proširenje lokalnog samoupravnog djelokruga i sužavanje nadzora središnjih državnih organa*, Hrvatska javna uprava, Zagreb, 2001., str. 391-436.

³² Premda u financijskopravnoj literaturi ne postoji jedinstvena definicija proračuna, kao ni sporazumno stajalište o njegovoj pravnoj prirodi, proračun je moguće označiti "osnovnim instrumentom financiranja javnih rashoda", Jelčić, Lončarić-Horvat, Šimović, Arbutina, op.cit. (vidjeti bilješku 15), str. 607. Hrvatskim Zakonom o proračunu, čl. 3. (vidjeti bilješku 25), proračun se definira kao "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 njezino predstavničko tijelo".

³³ Prema članku 139. Statuta Grada Zagreba.

³⁴ Članak 68. Zakona o jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave odnosno članak 141. Statuta Grada Zagreba.

5. novčane kazne i oduzeta imovinska korist za prekršaje koje Grad propiše
6. udjel u zajedničkim porezima s Republikom Hrvatskom
7. drugi prihodi određeni zakonom.

3. TEMELJNA OBILJEŽJA SUSTAVA JAVNIH RASHODA³⁵ GRADA ZAGREBA U RAZDOBLJU OD 2000. DO 2005. GODINE

Kao što se i vidi iz podataka u tablici 4., Grad Zagreb u ukupnim lokalnim i regionalnim rashodima sudjeluje sa 32% do 36% po pojedinim godinama. Potpuno sukladno, u prethodnom poglavlju³⁶, izloženoj tendenciji porasta ukupnih lokalnih i regionalnih rashoda u promatranom razdoblju kao izravne "posljedice" decentralizacije, očekivana je i pojava kontinuiranog porasta rashoda Grada Zagreba. Istodobno, riječ je samo o apsolutnom porastu rashoda: promatrajući udjel Grada u ukupnim lokalnim i regionalnim rashodima iskazan u postotcima, primjetna je tendencija pada. Međutim ipak treba naglasiti da na Grad Zagreb otpada u svakoj godini promatranog razdoblja preko 30% lokalnih javnih rashoda od ukupno 570³⁷ lokalnih i regionalnih jedinica Republike Hrvatske. Sama ta činjenica upućuje na potrebu posebnog izučavanja problematike javnog financiranja, kako u pogledu samog instrumentarija na koji se on oslanja, tako i u pogledu njegove upravne nadležnosti i organizacije.

³⁵ Proračunski rashodi propisani su zakonom i propisima donesenim na temelju zakona za poslove, funkcije i programe koji se planiraju u proračunu i financijskim planovima proračunskih kornika, čl. 3. Zakona o proračunu, (vidjeti bilješku 25.).

³⁶ Vidjeti tablicu 1.

³⁷ Broj od 570 lokalnih i regionalnih jedinica znači 20 županija, Grad Zagreb, 123 grada, 426 općina; (vidjeti bilješku 10).

Tablica 4.: Udjel rashoda Grada Zagreba u ukupnim rashodima lokalnih i regionalnih jedinica u Hrvatskoj za razdoblje od 2000. do 2004. (HRK i %)

Godina	Rashodi Grada Zagreba	Rashodi ukupno	%
2000.	3.086.391.531	8.639.853.002	35,7
2001.	3.550.296.494	9.900.758.113	35,8
2002.	4.220.232.612	11.698.164.102	36
2003.	4.690.002.671	14.415.702.139	32,5
2004.	5.028.347.775	15.867.064.998	31,6

Izvor: Ministarstvo financija RH

Tablica 5.: Udjel rashoda Grada Zagreba u BDP-u Grada za godine 2000. do 2003. (HRK i %)

Godina	BDP Grad Zagreb	Rashodi Grada Zagreba	%
2001.	51.284	3.550	6,9
2002.	55.610	4.220	7,6
2003.	62.454	4.690	7,5

Izvor: Ministarstvo financija RH

Udjel rashoda Grada Zagreba u BDP-u Grada Zagreba, za koje imamo vrijednosti samo za navedene godine u tablici 5., pokazuje primjetan porast upravo na razmehi 2001. i 2002. godine, što nedvojbeno potvrđuje već prethodno izložene teze o utjecaju procesa decentralizacije.

Prije detaljnije analize rashodne i prihodne strane gradskog proračuna, korisno je ponajprije steći uvid u temeljna kretanja proračunskih rashoda i prihoda Grada Zagreba za razdoblje od 2000. do 2005. godine.

Tablica 6.: Kretanje prihoda i rashoda Grada Zagreba za razdoblje 2000.-2005. godine (HRK)

Godina	2000.	2001.	2002.	2003.	2004.	2005.
Prihodi	3.087.191	3.570.296	4.314.338	4.717.547	5.116.542	5.583.930
Rashodi	3.086.391	3.550.296	4.220.232	4.690.002	5.028.347	5.487.813
Razlika	+800.000	+20.000	+94.105	+27.544	+88.194	+ 96.117

Izvor: Godišnji obračuni proračuna Grada Zagreba

U promatranom razdoblju karakterističan je:

1. stalan porast proračunskih rashoda i prihoda, posebno na razmeđu 2001. i 2002. godine, čemu se kao jedan od glavnih uzroka nameće već spomenuti proces decentralizacije u Republici Hrvatskoj, te
2. stalna pojava proračunskog viška koji se kao neutrošena sredstva prenosi u sljedeće godine.

3.1. Funkcijska klasifikacija proračunskih rashoda³⁸

“Funkcijska klasifikacija skup je poslova, funkcija i programa države i jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave organiziranih i razvrstanih prema namjeni kojoj služe”.³⁹ Funkcijska klasifikacija pogodna je za svojevrsnu “identifikaciju glavnih zadaća” Grada Zagreba.

Rashodi Grada Zagreba prema naznačenoj klasifikaciji u nastavku promatrat će se posebno za **A)** godine 2000. i 2001. te posebno **B)** za ostale tri godine⁴⁰ zbog uvođenja nove metodologije GFS 2001. Tako funkcijska klasifikacija za prve dvije godine obuhvaća 12 skupina rashoda, dok se za ostale promatrane godine, sukladno spomenutoj metodologiji i novoj normativnoj podlozi klasifikacije⁴¹, rashodi razvrstavaju u deset osnovnih skupina.

Iz pruženih podataka u tablicama 7., 8., i 9. vidi se ponajprije stalan porast rashoda u promatranom razdoblju. Najznačajnije skupine rashoda u **A)** prve dvije promatrane godine jesu rashodi za stambene i komunalne poslove, potom slijede rashodi za prijevoz i komunikacije, rekreaciju, kulturu i vjersku djelatnost, obrazovanje te opće javne usluge. Primjetan je porast rashoda u okviru skupine rashoda za druge ekonomske poslove koji, premda je njihov udjel među nižima, bilježe gotovo dvostruki apsolutni i relativni porast.

U **B)** razdoblju od 2002. do 2004. godine pak kontinuirano značajnije skupine rashoda jesu rashodi za usluge unapređenja stanovanja i zajednice,

³⁸ Temeljne klasifikacije kroz koje se trebaju moći pratiti aktivnosti države jesu ekonomska, funkcijska i organizacijska. Hrvatski Zakon o proračunu (NN 96/03) propisuje još i programsku i lokacijsku (čl. 15. st. 2.). O proračunskim klasifikacijama vidjeti поблиže u: Burian, Katica, Dremel, Nada, Jakir Bajo, Ivana, Kusaković, Andreja, Maletić, Ivana, Parać, Gordana, *Računovodstvo proračuna i proračunskih korisnika*, RRIF, Zagreb, 2004.

³⁹ Članak 3. Zakona o proračunu.

⁴⁰ Podatci za 2005. nisu poznati.

⁴¹ Nova normativna podloga jest Zakon o proračunu iz 2003. godine (NN 96/03).

ekonomske poslove (skupina koja bilježi stalan i apsolutan i relativan rast), obrazovanje, opće javne usluge, rekreaciju, kulturu i religiju. Promatrajući pak ukupnu strukturu funkcijske klasifikacije, uočljiv je izrazito nizak udjel rashoda za zaštitu okoliša, nerazmjernan s položajem i veličinom Zagreba. Naznačena činjenica upućuje na potrebu detaljnije analize uzroka: naime, postavlja se i pitanje same klasifikacije odnosno mogućnosti da su rashodi za zaštitu okoliša iskazani i u okviru drugih skupina.

Tablica 7.: Funkcijska klasifikacija rashoda Grada Zagreba za godine 2000. i 2001. (HRK i %)

Rashodi	2000.	2001. ⁴²	2000., u %-tku	2001., u %-tku
Opće javne usluge	407.332.783	442.130.000	14,5	12,6
Javni red i sigurnost	5.000.000	8.500.000	0,17	0,24
Obrazovanje	428.970.000	456.900.000	15,2	13,1
Zdravstvo	25.059.900	48.815.574	0,8	1,4
Socijalno osiguranje i socijalna skrb	93.163.054	108.400.000	3,3	3,1
Stambeni i komunalni poslovi	608.243.966	984.985.000	21,6	28,2
Rekreacija, kultura i vjerska djelatnost	496.301.000	515.234.426	17,6	14,7
Poljoprivreda, šumarstvo, lov i ribolov	4.772.427	5.800.000	0,16	0,16
Rudarstvo, industrija i graditeljstvo	53.400.000	71.000.000	1,9	2,0
Prijevoz i komunikacije	573.750.000	658.550.000	20,4	18,9
Drugi ekonomski poslovi i usluge	52.565.402	117.765.000	1,8	3,4
Rashodi koji nisu svrstani po glavnim skupinama	59.125.000	63.420.000	2,1	1,8
UKUPNO	2.807.683.532	3.481.500.000	100	100

Izvor: Ministarstvo financija RH, izračun autora

⁴² Za 2001. godinu podatci su prema Planu za 2001. godinu jer nema stvarnih podataka zbog prijelaza na novu metodologiju.

Tablica 8.: Funkcijska klasifikacija rashoda Grada Zagreba
za godine 2002., 2003., 2004. (HRK)

Rashodi prema funkcijskoj klasifikaciji	2002.	2003.	2004.
Opće javne usluge	524.723.285	575.410.788	546.736.104
Obrana	0	0	0
Javni red i sigurnost	59.472.466	56.981.713	70.476.331
Ekonomski poslovi	711.857.288	832.184.611	1.120.224.323
Zaštita okoliša	4.146.572	4.147.434	6.704.908
Usluge unapređenja stanovanja i zajednice	863.395.687	1.318.001.766	1.352.216.567
Zdravstvo	122.905.051	160.611.795	122.432.581
Rekreacija, kultura i religija	502.418.006	597.727.804	696.779.541
Obrazovanje	649.541.837	851.041.319	866.272.481
Socijalna zaštita	181.850.714	202.140.664	220.306.205
UKUPNO	3.620.310.906	4.598.247.934	5.002.149.041

Izvor: Ministarstvo financija RH

Tablica 9.: Funkcijska klasifikacija Grada Zagreba za godine
2002.,2003.,2004. (%)

Rashodi prema funkcijskoj klasifikaciji	2002.	2003.	2004.
Opće javne usluge	14,4	12,5	10,9
Obrana	0	0	0
Javni red i sigurnost	1,6	1,2	1,4
Ekonomski poslovi	19,6	18,0	22,3
Zaštita okoliša	0,11	0,09	0,13
Usluge unapređenja stanovanja i zajednice	23,8	28,6	27,0
Zdravstvo	3,3	3,4	2,4
Rekreacija, kultura i religija	13,8	12,9	13,9
Obrazovanje	17,9	18,5	17,3
Socijalna zaštita	5,02	4,3	4,4
UKUPNO	100,00	100,00	100,00

Izvor: Izračun autora, Ministarstvo financija RH

Zasigurno da je *supra* izloženu pojavu porasta rashoda u promatranom razdoblju ponajprije moguće povezati s decentralizacijom u Republici Hrvatskoj. U prilog naznačenoj tvrdnji, u tablici 10., prikazani su rashodi Grada Zagreba za decentralizirane funkcije u razdoblju 2000.-2004. Rashodi za sve četiri naznačene stavke bilježe tendenciju apsolutnog rasta rashoda (uz iznimku zdravstva u godini 2004.), posebice nakon 2001. godine.

Tablica 10.: Rashodi Grada za decentralizirane funkcije (HRK)

Funkcije	2000.	2001.	2002.	2003.	2004.
Javni red i sigurnost	5.000.000	8.500.000	50.472.466	56.981.713	70.476.331
Obrazovanje	428.970.000	456.900.000	649.541.837	851.041.319	866.272.481
Zdravstvo	25.059.900	48.815.574	122.905.051	160.611.795	122.432.581
Socijalna skrb	93.163.054	108.400.000	181.850.714	202.140.664	220.306.205

Izvor: Ministarstvo financija RH

3.2. Ekonomska klasifikacija proračunskih rashoda

Uz funkcionalnu klasifikaciju, jedna od temeljnih proračunskih klasifikacija prema aktualnom Zakonu o proračunu jest i ekonomska klasifikacija. Prema ekonomskoj klasifikaciji definiraju se i razvrstavaju prihodi i rashodi, imovina i obveze po vrstama, u skupine, podskupine, odjeljke i osnovne račune. Jedna od njezinih primarnih uloga jest “analiza proračuna te definiranje fiskalnog položaja”.⁴³

3.2.1. Struktura izdataka sukladno ekonomskoj klasifikaciji

S obzirom na uvođenje nove metodologije GFS 2001, u nastavku će se posebno prikazati ekonomska klasifikacija izdataka za A) 2000. i 2001. godinu te posebno za B) razdoblje od 2002. do 2005. godine.

⁴³ Burian et al., op. cit. (vidjeti bilješku 38), str. 13.

A) Ekonomska klasifikacija za godine 2000. i 2001. razumijeva podjelu izdataka sukladno čimbeniku “ročnosti i ekonomskim učincima”.⁴⁴ Na tom tragu izdatke je moguće podijeliti u tri skupine:

1. **Tekući izdatci**⁴⁵ (izdatci za dobra i usluge, izdatci za zaposlene, plaćene kamate, subvencije, tekući transferi);

2. **Kapitalni izdatci**⁴⁶ (nabava stalne kapitalne imovine, kupovina zemlje i materijalne imovine, kupovina zaliha, kapitalni transferi);

3. **Posudbe umanjene za otplate.**

Tablica 11.: Ekonomska klasifikacija rashoda Grada Zagreba za godine 2000. i 2001. (HRK i %)

Izdaci /Godina	2000.	2001.
UKUPNO izdatci i posudbe umanjene za otplate	3.086.391.531	3.550.296.494
UKUPNO izdatci (tekući i kapitalni)	2.808.081.532	3.328.860.603
Tekući izdatci	2.218.785.847	2.454.477.098
Kapitalni izdatci	588.897.685	874.383.505
Posudbe umanjene za otplate	278.310.000	221.435.889
Udjel pojedinih izdataka u ukupnim izdancima		
UKUPNO izdatci	100	100
Tekući izdatci	71,8%	69,1%
Kapitalni izdatci	19,0%	24,6%
Posudbe umanjene za otplate	9,0%	6,2%

Izvor: Godišnji obračuni proračuna Grada Zagreba, izračun autora

U prethodno izloženoj strukturi izdataka za dvije godine primjetan je: 1. ukupni porast izdataka; 2. dominantnost udjela tekućih izdataka nasuprot kapitalnim izdancima, te 3. tendencija apsolutnog i relativnog porasta kapitalnih izdataka.

⁴⁴ Jelčić, Lončarić-Horvat, Šimović, Arbutina, Mijatović, op. cit. (vidjeti bilješku 2), str. 301.

⁴⁵ Izdatci namijenjeni pokrivanju tekućih potreba.

⁴⁶ Izdatci namijenjeni za financiranje kapitalnih projekata, investicija.

B) Prema metodologiji GFS 2001. podjela rashoda sukladno ekonomskoj klasifikaciji za godine 2002. do 2005. obuhvaća sljedeće tri skupine:

i) **Rashodi poslovanja** u koje ulaze: rashodi za zaposlene, materijalni rashodi, financijski rashodi (kamate), subvencije, pomoći, naknade građanima i kućanstvima te skupina ostalih rashoda;

ii) **Rashodi za nabavu nefinancijske imovine** u okviru pozicije transakcija na nefinancijskoj imovini (rashodi za nabavu neproizvedene imovine, rashodi za nabavu proizvedene dugotrajne imovine, rashodi za nabavu plemenitih metala i ostalih pohranjenih vrijednosti, rashodi za nabavu proizvedene kratkotrajne imovine te rashodi za dodatna ulaganja na nefinancijskoj imovini);

iii) **Izdatci za financijsku imovinu** u okviru pozicije transakcija na financijskoj imovini i obvezama (izdatci za dane zajmove, izdatci za vrijednosne papire, izdatci za dionice i udjele u glavnici, izdatci za otplatu glavnice primljenih zajmova, izdatci za otplatu glavnice za izdane vrijednosne papire).

Tablica 12.: Ekonomska klasifikacija rashoda Grada Zagreba
za godine 2002. do 2005. (HRK i %)

Rashodi /izdatci/ Vrsta	2002.	2003.	2004.	2005.
Rashodi poslovanja	3.035.687.392	3.318.280.191	3.659.958.973	3.996.745.979
Rashodi za nabavu nefinancijske imovine	910.481.220	1.093.707.992	1.075.218.751	1.165.145.040
Izdatci za nabavu financijske imovine	274.064.000	278.014.487	293.170.052	325.922.000
UKUPNO	4.220.232.612	4.690.002.671	5.028.347.775	5.487.813.019
Udjel pojedinih rashoda /izdataka u ukupnim				
UKUPNO Rashodi	100,00	100,00	100,00	100,00
Rashodi poslovanja	71,9%	70,7%	72,7%	72,8
Rashodi za nabavu nefinancijske imovine	21,5%	23,4%	21,3%	21,2
Izdatci za nabavu financijske imovine	6,4%	5,9%	5,8%	5,9%

Izvor: Godišnji obračuni proračuna Grada Zagreba, izračun autora

Izloženi podatci u tablici 12. o kretanjima rashoda i izdataka prema ekonomskoj klasifikaciji za godine 2002.-2005. također upućuju na svojevrstne pravilnosti: 1. stalni porast rashoda; 2. apsolutni porast svih promatranih skupina izdataka; 3. gotovo ujednačena struktura relativnih udjela izdataka u promatranom razdoblju: rashodi poslovanja kreću se na razini od oko 70%; rashodi za nabavu nefinancijske imovine kreću se između 21% i 23%; rashodi za nabavu financijske imovine kreću se na razini od oko 6%.

3.2.2. Obilježja kretanja tekućih i kapitalnih proračunskih izdataka

A) Sukladno izloženom *supra*, struktura tekućih i kapitalnih izdataka za prve dvije godine obilježena je dominantnim udjelom tekućih izdataka, premda je primjetan apsolutan i relativan porast udjela kapitalnih izdataka.

Podrobnija struktura **tekućih izdataka** obuhvaća tri glavne skupine:

I. izdatke poslovanja

II. financijske i ostale vanjske izdatke

III. izdatke za subvencije⁴⁷ i tekuće transfere⁴⁸.

Tablica 13.: Udjel pojedinih izdataka u strukturi tekućih izdataka za 2000. i 2001. godinu (%)

Izdaci /(vrsta), %	2000.	2001.
Tekući, UKUPNO	100	100
Izdatci poslovanja	49,6	49,0
Financijski i ostali vanjski izdatci	6,0	6,6
Subvencije i tekući transferi	44,3	44,3

Izvor: Godišnji obračuni proračuna Grada Zagreba, izračun autora

⁴⁷ Pojam subvencije najčešće se rabi za izdvajanja iz državnog proračuna poduzetnicima bez protunaknade, odnosno subvencijama se kao oblicima transfernih davanja koriste, u pravilu, subjekti izvan javnog sektora. *Ratio* dodjele subvencija jest zakazivanje tržišta i potreba određene intervencije države; Jelčić, Lončarić-Horvat, Šimović, Arbutina, op.cit. (vidjeti bilješku 15.), str. 639.

⁴⁸ Transferi su također jednosmjerni oblik izdataka iza kojih ne stoji nikakva izravna protučinidba (npr. socijalne pomoći, dotacije), citirano prema: Jurković, Pero, *Javne financije*, Masmedia, Zagreb, 2003., str. 52.

Najvažniju skupinu tekućih izdataka, prema podacima u tablici 13., čine izdatci poslovanja, potom slijede izdatci za subvencije i ostale tekuće transfere te, naposljetku, izdatci u skupini financijskih i ostali vanjskih izdataka. Uspoređujući apsolutne⁴⁹ i relativne veličine rashoda⁵⁰, uočljiv je apsolutan porast svih skupina tekućih rashoda; porast relativnih udjela bilježe samo financijski i ostali vanjski izdatci.

I. U izdatke poslovanja ulaze: (i) izdatci za zaposlene (izdatci za osnovne plaće i nadnice); (ii) izdatci za materijal i energiju, komunalne i ostale usluge (iii) izdatci za tekuće održavanje (cesta, komunalnih i gradskih objekata) te (iv) izdatci za materijal i usluge za obavljanje vlastite proizvodne i uslužne djelatnosti.

Tablica 14.: Udjel pojedinačnih izdataka u kapitalnim izdacima poslovanja za 2000. i 2001. godinu (HRK)

Godina	2000.	2001.
Izdatci za zaposlene	569.998.000	578.658.480
Izdatci za materijal, energiju, komunalne i ostale usluge	75.719.150	106.702.484
Izdatci za tekuće održavanje	455.031.382	522.367.505
Izdatci za materijal i usluge za obavljanje vlastite proizvodne i uslužne djelatnosti		2.446.819
UKUPNO IZDATCI POSLOVANJA	1.100.738.532	1.204.175.288

Izvor: Godišnji obračuni proračuna Grada Zagreba

Prema izloženim podacima, najveći dio tekućih izdataka apsorbira skupina izdataka za zaposlene, a potom izdatci za tekuće održavanje.

II. Financijski i ostali vanjski izdatci sadržavaju određene programske utvrđene zadatke (poljoprivreda, školstvo, očuvanje prirode i okoliša, zdravstvo). Najznačajnija stavka u ovoj skupini jesu financijski izdatci odnosno izdatci za otplate kamata po korištenim kreditima Grada.

III. Izdatke u okviru skupine subvencija i tekućih transfera moguće je razdijeliti na četiri podskupine: **1. tekuće prijenose i potpore proračunima i proračunskim korisnicima, 2. tekuće prijenose i potpore izvanproračunskim korisnicima, 3. subvencije, 4. ostale tekuće prijenose i potpore.**

⁴⁹ Vidjeti tablicu 11.

⁵⁰ Vidjeti tablicu 13.

1. Tekući prijenosi i potpore proračunima i proračunskim korisnicima namijenjeni su ponajprije financiranju mjesne samouprave.⁵¹

2. Tekući prijenosi i potpore izvanproračunskim korisnicima čine najveću skupinu izdataka u okviru ove skupine; tako su u 2000. godini sredstva za tu namjenu iznosila 583.377.932,25 HRK, dok u 2001. godini rastu na 632.354.811,93 HRK.⁵² Strukturu te skupine čine ponajprije:

(i) tekući prijenosi sredstava građanima, kućanstvima i neprofitnim organizacijama (primjerice: izdatci prehrane i smještaja socijalno ugroženog pučanstva Grada Zagreba, prijenos sredstava za pomoć kućanstvima - troškovi stanovanja, izdatci za programe u svrhu ostvarivanja neovisnog življenja invalida i stradalnika Domovinskog rata, prijenos sredstava za dodatke uz mirovinu, prijenos sredstava za ogrjev centrima za socijalnu skrb u okviru decentraliziranih funkcija);

(ii) potpore za neprofitne organizacije te

(iii) ostale tekuće potpore i prijenosi sredstava izvanproračunskim korisnicima u koje ulaze potpore za: osnovno školstvo, srednje školstvo, kulturu, šport, tehničku kulturu, potpore za djecu nestalih i poginulih branitelja, za programe socijalne prevencije, prevencije ovisnosti i rad Centra za prevenciju od droge, potom izdatci zdravstveno-socijalnog programa ljetovanja djece, izdatci za uređenje Grada, intervencije u komunalnom standardu te ostalo.

3. Ostali tekući prijenosi i potpore druga je skupina po veličini izdataka za potpore. Glavni korisnici te vrste potpora u obje godine jesu ZET (Zagrebački električni tramvaj) i Hrvatske željeznice. Obrazloženje te skupine transfera jest, najvećim dijelom, subvencioniranje cijene koštanja ZET-u, u

⁵¹ Mjesna samouprava uređena je člancima 57.-66. Zakona o jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave; osniva se statutom jedinice lokalne samouprave kao oblik neposrednog sudjelovanja građana u odlučivanju o lokalnim poslovima od neposrednog i svakodnevnog utjecaja na život i rad građana. Oblici mjesne samouprave na području Grada Zagreba jesu gradske četvrti i mjesni odbori sukladno Statutu Grada Zagreba (članak 77.-103.). Gradske četvrti i mjesni odbori, prema aktualnom zakonskom rješenju, pravne su osobe (na što su već upozoravali pojedini autori; vidjeti, primjerice, Belaj, Vladimir, *Mjesna samouprava u Hrvatskoj*, u: *Lokalna samouprava: hrvatska i nizozemska iskustva*, Hrvatski institut za lokalnu samoupravu, Osijek, 2001.), a sredstva za rad vijeća gradskih četvrti odnosno mjesnih odbora osiguravaju se u gradskom proračunu. Ulozi mjesne samouprave u decentralizaciji Grada Zagreba u okviru ovog projekta posvećena je i posebna dionica.

⁵² Porast 9,2%.

javnom gradskom prijevozu putnika, za prijevoz osoba koje imaju poseban status (umirovljenici, učenici, studenti, socijalni slučajevi, invalidi, građani stariji od 65 godina), a ista je namjena i sredstava koja idu Hrvatskim željeznicama. S narečenim u svezi nameću se određena pitanja: 1. trebaju li cijene naknada prijevoza ZET-om i željeznicom biti u funkciji socijalne politike ili se ti problemi ipak trebaju primarno rješavati kroz sustav i institucije socijalne politike⁵³ te 2. moraju li se i trebaju li se subvencije socijalne naravi pretežito osiguravati iz središnjeg proračuna, što je, po našem mišljenju, jedino racionalno. Valja imati u vidu da uključivanje izdataka socijalne naravi i njihov visok udjel ide na teret ostvarivanja razvojnih kapaciteta urbane infrastrukture s nizom negativnih posljedica, što se i vidi iz relativnog udjela kapitalnih izdataka proračuna Grada Zagreba.⁵⁴

⁵³ Na potrebu razvijanja mehanizama za sustavno praćenje socijalnog stanja građana kako bi pomoć bila usmjerena onima kojima je najpotrebnija upozorava i *Studija o gospodarskom razvoju Grada Zagreba za razdoblje od 2000. do 2005.*, Ekonomski institut Zagreb, 2001., dostupno na www.hgk.hr. Na tom tragu posebice valja imati u vidu pojam ciljnosti (*targeting*), koji pojedini autori (npr. Gilbert, Van Voorhis, o tome pobježe u: Puljiz, Vlado, Bežovan, Gojko, Šućur, Zoran, Zrinščak, Siniša, *Socijalna politika*, Zagreb, 2005.) naznačuju kao jedan od trendova socijalnih reformi u proteklom razdoblju uz trend privatizacije i *workfare* - programa. Sam pojam ciljanost označuje "usmjeravanje socijalnih naknada prema specifičnim skupinama ili pojedincima te uključuje dvije dimenzije efikasnosti: horizontalnu koja podrazumijeva sposobnost sustava da pruži socijalnu zaštitu svim pojedincima koji imaju potrebu za određenim naknadama i vertikalnu koja se tiče sposobnosti sustava da isključi iz dobivanja naknada one skupine i pojedince koji nemaju potrebe za naknadama i da sredstva preusmjeri ka socijalno ugroženoj populaciji." *Ibidem*, str. 428.

⁵⁴ Problematika odnosa, odnosno dominantnosti tekućih izdataka nasuprot kapitalnim izdancima, već je dulje vrijeme prisutna u sustavu financiranja lokalne i regionalne samouprave u Hrvatskoj; vidjeti u: Čulo, Ivica, *Financiranje jedinica lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj*, Veleučilište u Požezi, Matica hrvatska, Požega, 2002.

Tablica 15.: Izdatci za subvencije i tekuće transfere
za godine 2000. i 2001.(HRK)

Godina	2000.	2001.
Tekući prijenosi i potpore proračunima i proračunskim korisnicima	20.500.000	29.500.000
Tekući prijenosi izvanproračunskim korisnicima	583.377.932	632.453.811
-građanima, kućanstvima i nefinancijskim organizacijama	85.798.312	81.599.919
-neprofitnim organizacijama	22.400.000	28.904.481
- ostale tekuće potpore izvanproračunskim korisnicima	475.179.62	521.949.411
Subvencije	24.000.000	24.000.000
Ostali tekući prijenosi i potpore	355.500.000	401.616.811
ZET	285.000.000	300.000.000
HŽ	38.000.000	40.000.000
Ostalo	32.500.000	61.616.811
UKUPNO	983.377.932	1.087.471.624

Izvor: Godišnji obračuni proračuna Grada Zagreba

Izložena struktura i udjel skupine subvencija i tekućih transfera u ukupnim rashodima naznačuju određene prijepore oko viđenja uloge proračuna i proračunske politike. Ponajprije može li proračun, promatrajući apsolutne i relativne udjele, biti u funkciji pokrivanja troškova javnih usluga ili se pak pokriće tih troškova ipak treba osigurati kroz adekvatnu politiku cijena konkretnih usluga? S druge strane, može li takvo pokrivanje troškova usluga proračunom osigurati racionalno ponašanje građana u njihovu korištenju ili je ipak nužan odnos u kojem cijene usluga pokrivaju troškove koje njihovi korisnici izazivaju korištenjem?^{55, 56}

⁵⁵ Pri čemu je posebice značajan pojam korisničkih naknada odnosno cijene korisničkih naknada. Korisničke naknade moguće je definirati kao "plaćanje za učinjenu uslugu ili za nekapitalno dobro koje nije industrijske prirode", citirano prema: Jurlina Alibegović, Dubravka, u: Jelčić, Lončarić-Horvat, Šimović, Arbutina, *Financijsko pravo i financijska znanost*, Narodne novine, Zagreb, 2002., str. 549. S tim u svezi postavlja se pitanje (visine, nap. a.) cijene korisničkih naknada, odnosno koje bi troškove trebala sadržavati cijena tih usluga; o tome pobliže u: Šimović, Jure, *Jačanje financijskog kapaciteta i povećanje financijske autonomije lokalnih jedinica*, Hrvatska javna uprava, br. 2/00, str. 269-274.

⁵⁶ I autor P. Jurković ističe kako se problem neracionalnosti u javnoj potrošnji često javlja upravo zbog nezadovoljavajuće politike cijena javnih usluga; o tome pobliže u: Jurković, Pero, *Javne financije*, Masmedia, Zagreb, 2003.

Namjenski, kapitalni izdatci strukturirani su kao:

1. izdatci za nabavu, izgradnju i investicijsko održavanje kapitalnih sredstava;
2. kapitalni transferi.

Već je *supra* spomenuto kako, u promatrane dvije godine, kapitalne izdatke obilježava apsolutni i relativni porast.

Tablica 16.: Udjel pojedinih izdataka u kapitalnim izdancima za godine 2000. i 2001. (%)

Izdatci (vrsta), %	2000.	2001.
Kapitalni, UKUPNO	100	100
Izdatci za nabavu, izgradnju i investicijsko održavanje kapitalnih sredstava	89,7	90,8
Kapitalni transferi	10,2	9,1

Izvor: Godišnji obračuni proračuna Grada Zagreba

Podrobnija analiza kapitalnih izdataka pokazuje da izdatci za nabavu stalne kapitalne imovine pokrivaju izdatke za građevinske objekte u vlasništvu Grada, izdatke za uredski namještaj i opremu te izdatke za gradnju kapitalnih objekata: prometnica, negospodarstvenih investicija, komunalnih i športskih objekata.

Najznačajniji porast izdataka bilježe izdatci za građevinske objekte u vlasništvu Grada (izdatci za uređenje zemljišta, održavanje i kupnju nekretnina). U strukturi izdataka za gradnju kapitalnih objekata vodeći su izdatci za prometnice i komunalnu infrastrukturu.

Kapitalni transferi također bilježe porast u 2001. godini. U 2000. godini dijele se na: transfere državnim institucijama te kapitalne transfere izvanproračunskim korisnicima: nabava opreme ZET-u, kapitalni prijenos za vodoprivredu (sufinanciranje gradnje objekata za zaštitu voda i objekata za zaštitu od štetnog djelovanja voda). U godini 2001., uz postojeće stavke, javljaju se i kapitalni transferi neprofitnim institucijama; u toj su skupini i izdatci za investicijsko održavanje zdravstvenih ustanova iz dijela decentraliziranih funkcija zdravstva.

Istodobno nužno je napomenuti, imajući u vidu naprijed naznačene dvojbe u svezi s tekućim transferima, da je dodjeljivanje kapitalnih transfera prihvat-

ljivije upravo zbog činjenice što cijena usluga ne mora sadržavati razvojnu komponentu korištenja usluga, ali tekuće troškove da.

Stavka **posudbe umanjene za otplate** upućuje na korištene oblike zaduživanja Grada, uglavnom se radilo o otplatama glavnica kredita korištenih ponajprije za kapitalna ulaganja. U 2001. godini radilo se o tuzemnom i inozemnom dugu koji je tada u cijelosti i otplaćen.

B) Prethodno je već također naznačeno kako aktualna ekonomska klasifikacija, za godine 2002.-2005., prema novoj metodologiji, rashode dijeli u tri skupine:

1. rashodi poslovanja⁵⁷
2. rashodi za nabavu nefinancijske imovine te
3. izdatci⁵⁸ za nabavu financijske imovine.

1. **Rashodi poslovanja** obuhvaćaju sljedeće podskupine: rashode za zaposlene, materijalne rashode, financijske rashode/kamate, rashode za subvencije, pomoći, naknade građanima i kućanstvima te ostale rashode.

Tablica 17.: Udjel pojedinih rashoda u rashodima poslovanja za razdoblje od 2002. od 2005. godine (%)

Rashodi/vrsta, %	2002.	2003.	2004.	2005.
Rashodi poslovanja, UKUPNO	100	100	100	100
Rashodi za zaposlene	19,08	18,3	24,4	23,3
Materijalni rashodi	32,18	32,1	34,4	31,2
Financijski rashodi	1,9	1,3	1,0	1,4
Subvencije	16,1	14,5	14,5	14,0
Pomoći	24,9	4,4	0,96	0,47
Naknade građanima i kućanstvima	3,18	3,2	4,5	7,7
Ostali	2,63	26	19,98	21,8

Izvor: Godišnji obračuni proračuna Grada Zagreba, izračun autora

⁵⁷ Rashodi poslovanja najvećim dijelom pokrivaju tekuće potrebe, a izdatci za nabavu nefinancijske imovine kapitalne.

⁵⁸ Pojam proračunski izdatci označuje odljev novca za financijsku imovinu i otplatu zajmova, čl. 3. Zakona o proračunu (NN 96/03).

Prema izloženim podacima najznančajnije skupine rashoda jesu rashodi za zaposlene i materijalni rashodi: te dvije skupine zajedno čine gotovo više od 50% rashoda poslovanja. Indikativan je pad relativnih udjela rashoda za pomoći uz istodoban porast skupine ostalih rashoda.

Rashode za zaposlene čine: rashodi za plaće (ujedno i najveća stavka), doprinosi na plaće te ostali rashodi za zaposlene.

Skupinu **materijalnih rashoda** čine rashodi za naknade troškova zaposlenima, rashodi za materijal i energiju, rashodi za usluge te ostali rashodi poslovanja (naknade za rad predstavničkih i izvršnih tijela, premije osiguranja i sl.).

Financijski rashodi pokrivaju rashode za kamate (za primljene zajmove) te ostale financijske rashode (primjerice: bankarske usluge, usluge platnog prometa, zatezne kamate, negativne tečajne razlike i valutne klauzule).

Najznačajnija stavka u okviru skupine **subvencija** jesu subvencije trgovačkim društvima u javnom sektoru. Glavni korisnici subvencija jesu ZET i Hrvatske željeznice (s istom namjenom kao i prethodnih godina), URIHO, Botanički vrt, ZOO i Maksimir kao i ostala trgovačka društva (Sljeme - Medvednica, Tehnološki park, Zagrebfilm d.o.o., Jarun, Čistoća d.o.o). Za 2005. godinu nemamo detaljnijih podataka.

Promatrajući podatke iz prethodne tablice, uočljiv je velik pad relativnih udjela rashoda za stavku **pomoći** u rashodima poslovanja. Uzrok takvom smanjenju udjela pomoći jest ponajprije sužavanje njihove namjene: u 2002. godini pomoći su bile namijenjene za srednje školstvo, osnovno školstvo, kulturu, tehničku kulturu, šport, vjerske i privatne vrtiće, decentralizirane funkcije školstva, vatrogastva i socijalne skrbi te Gradski zavod za automatsku obradu podataka. U 2003. i 2004. godini (a i prema podacima u 2005. godini, premda nedostaje detaljnija struktura) većim dijelom korisnici su domovi za starije i nemoćne odnosno predškolski i školski odgoj.

Naknade⁵⁹ osiguranja i druge naknade dijele se na naknade građanima i kućanstvima na temelju osiguranja te naknade građanima i kućanstvima iz proračuna; ujedno i jedini javni oblik naknada u gradskom proračunu. Naknade mogu biti u naravi i novcu. Najznačajniji novčani oblik naknade jest dodatak uz mirovinu.⁶⁰ Naknade u naravi utrošene su za prehranu

⁵⁹ Pojam naknada, prema Zakonu o proračunu (NN 96/03), čl. 3., obuhvaća mirovine te naknade građanima i kućanstvima na temelju posebnih propisa.

⁶⁰ Riječ je o mjesečnom novčanom dodatku umirovljenicima mirovina kojih je manja od određenog propisanog iznosa ili mu je jednaka.

socijalno ugroženog pučanstva Grada Zagreba, pomoć kućanstvima, prijenos sredstava za ogrjev, programe neovisnog življenja invalida i stradalnika Domovinskog rata.

Posljednja promatrana skupina jesu **ostali rashodi** u koje ulaze: tekuće i kapitalne donacije, kazne, penali, naknade šteta, izvanredni rashodi, kapitalne pomoći.

Naznačena skupina rashoda u promatranom razdoblju bilježi najveći porast: u 2002. njihov udjel iznosio je tek 2%, dok u 2003. čak 26%, u 2004. 20% te u 2005. gotovo 22%. Uzrok porasta te skupine rashoda vidi se ponajprije u porastu rashoda za tekuće donacije koje, po pravilu, čine najznačajniju stavku rashoda. Naime, u 2003. i 2004. godini (te prema podacima i u 2005.) znatno se širi krug korisnika tekućih donacija (pojava suprotna sužavanju korisnika tekućih pomoći, što je već prije rečeno) na one djelatnosti koje su u 2002. bile korisnici tekućih pomoći: osnovno školstvo, srednje školstvo, šport, kultura, tehnička kultura, vjerski i privatni vrtići, vatrogastvo, zdravstvo, socijalna skrb, Gradski zavod za automatsku obradu podataka te ostali korisnici (projekti i programi od interesa za Grad).

Najveći dio tekućih donacija namijenjen je kulturi, športu, osnovnom i srednjem školstvu, zdravstvu i socijalnoj skrbi te ostalim korisnicima. Kapitalne donacije uglavnom su namijenjene zdravstvenim ustanovama. Izvanredni rashodi, u okviru ove skupine, također su važnija stavka s trendom rasta; uglavnom je riječ o sredstvima tekuće pričuve proračuna te o ostalim rashodima.

Iz izložene strukture rashoda vidi se da i u sljedećem promatranom razdoblju različiti rashodi primarno socijalne naravi u proračunu Grada Zagreba zauzimaju izraženo mjesto u strukturi javnih rashoda; po našem mišljenju značajnije mjesto nego što to sugeriraju instrumenti vođenja socijalne politike.⁶¹ S druge strane, indikativna je izložena pojava naglog opadanja udjela

⁶¹ Nužnost dodjeljivanja gradske pomoći utemeljena na razvidnim kriterijima kako se time ne bi urušila financijska stabilnost Grada Zagreba naglašava i Studija Ekonomskog instituta iz 2001., op. cit. (vidjeti bilješku 53.). S tim u svezi valja uputiti i na empirijsko istraživanje autora G. Bežovana i S. Zrinščaka o provođenju socijalnih programa u gradovima Hrvatske iz 2001. godine, no istaknuti problemi i danas se naziru. Između ostalog, rezultati istraživanja upućivali su na velike razlike među gradovima u ispunjavanju obveza provođenja socijalnih programa (primjerice, u uzorku je bilo gradova izdvajanja kojih za navedene potrebe čine tek 0,36% gradskih proračuna) te na velike razlike u realnim iznosima sredstava (primjerice 1999. godine od 911 milijuna kuna čak 800 milijuna kuna izdvojio je Grad Zagreb). Indikativno je da gradovi u provođenju programa soci-

rashoda za pomoći uz istodoban porast rashoda za tekuće donacije (uz napomenu o istoj namjeni tekućih pomoći i tekućih donacija). Postavlja se pitanje mogu li se izdatci za decentralizirane funkcije (najvećim dijelom upravo su oni korisnici pomoći odnosno donacija) uopće nazivati pomoćima ili su to ipak sredstva za redovito financiranje decentraliziranih funkcija.

2. Transakcije na nefinancijskoj imovini na rashodnoj strani razumijevaju rashode za nabavu nefinancijske imovine sa pet podskupina: rashodi za nabavu neproizvedene imovine, proizvedene dugotrajne imovine, rashodi za nabavu plemenitih metala, za nabavu proizvedene kratkotrajne imovine te rashodi za dodatna ulaganja na nefinancijskoj imovini.

Tablica 18.: Transakcije na nefinancijskoj imovini - udjel pojedinih rashoda (%)

Rashodi /vrsta	2002.	2003.	2004	2005.
Rashodi za nabavu nefinancijske imovine, UKUPNO	100	100	100	100
Rashodi za nabavu neproizvedene imovine	7,9	5,6	6,2	4,1
Rashodi za nabavu proizvedene dugotrajne imovine	82,5	88,1	89,2	94,1
Rashodi za nabavu plemenitih metala	0	0	0	0
Rashodi za nabavu proizvedene kratkotrajne imovine	0	0	0	0
Rashodi za dodatna ulaganja na nefinancijskoj imovini	9,4	6,2	4,5	1,6

Izvor: Godišnji obračuni proračuna grada Zagreba, izračun autora

jalne politike nisu vezani nikakvim propisima, dok su, primjerice, centri za socijalnu skrb prilikom dodjele pomoći vezani kriterijima i osnovicama na razini Hrvatske. Naznačena raznolikost podvlači pitanje razlika u socijalnim pravima; gradovi s većim financijskim mogućnostima s pravom svojim građanima pružaju veću razinu socijalnih prava, što je posebice uočljivo u srazu većih gradova i njima susjednih manjih gradova ili općina koji uopće ne financiraju socijalne programe; opisanu pojavu autori nazivaju i fenomenom "lokalne socijalne države", koja se manifestira u velikim pojavnim razlikama u socijalnim pravima u gradovima; prema: Bežovan Gojko, Zrinščak Siniša, *Mogućnosti decentralizacije u socijalnoj politici i nove uloge lokalnih vlasti*, Revija za socijalnu politiku, Zagreb, 2001.

Iz podataka u tablici uočljiva je dominacija rashoda za nabavu proizvedene dugotrajne imovine. Potonja podskupina pokriva rashode za građevinske objekte, postrojenja i opremu, prijevozna sredstva, knjige, umjetnička djela i ostale izložbene vrijednosti te nematerijalnu proizvedenu imovinu. Najveći dio rashoda apsorbiraju ulaganja u građevinske objekte: (i) poslovne objekte (investicije u bolnice, zdravstvene objekte, zgrade u kulturnim djelatnostima, športske dvorane, zgrade osnovnih i srednjih škola - decentralizirane funkcije), (ii) ostale građevinske objekte (ciljano poboljšanje komunalnog standarda, program poticane gradnje, uređenje grada, ostale komunalne objekte - iz komunalnog doprinosa) te (iii) ulaganja u ceste, željeznice i slične građevinske objekte; tek u 2004. raste udjel ulaganja u (iiii) stambene objekte (za socijalne skupine građana).^{62, 63}

3. Transakcije na financijskoj imovini na rashodnoj strani pokrivaju izdatke za financijsku imovinu i otplate zajmova, odnosno izdatke za dane zajmove, vrijednosne papire, dionice i udjele u glavnici, otplatu glavnice zajmova i otplatu glavnice za izdane vrijednosne papire.

Tablica 19.: Transakcije na financijskoj imovini - udjel pojedinih izdataka u ukupnim izdatcima (%)

IZDACI / vrsta	2002.	2003.	2004.	2005.
Izdatci za financijsku imovinu i otplate zajmova	100	100	100	100
UKUPNO				
Izdatci za dane zajmove	0	0	0	0
Izdatci za vrijednosne papire	0	0	0	0
Izdatci za dionice i udjele u glavnici	0	0	0	0
Izdatci za otplatu glavnice primljenih zajmova	100	100	100	100
Izdatci za otplatu glavnice za izdane vrijednosne papire	0	0	0	0

Izvor: Godišnji obračuni proračuna Grada Zagreba

⁶² Stambena politika postaje sastavnim dijelom suvremene socijalne politike, pri čemu se posebice napominje kako je "stambena politika ujedno i najmlađa u okviru programa modernih socijalnih politika". Puljiz et al., op. cit. (vidjeti bilješku 53), str. 353.

⁶³ Prema Programu socijalne politike Grada Zagreba za razdoblje od 2004. do 2007. vidi se da je stambena politika dugoročno jedan od ciljeva socijalne politike Grada, tzv. zagrebački model stanogradnje; vidjeti поблиže u: Vugec, Marina, *Program socijalne politike Grada Zagreba za razdoblje od 2004. do 2007.*, Revija za socijalnu politiku, Zagreb, god. 11, br. 2., str. 252-263, 2004.

Iz prikazanih podataka vidi se da se izdatci u okviru promatrane skupine najvećim dijelom odnose na otplatu glavnica primljenih zajmova, što je i jedini korišteni oblik zaduživanja Grada. Zajmovi su korišteni za kapitalna ulaganja (u komunalnu infrastrukturu, prometnice te športske, školske, zdravstvene i kulturne objekte).

Proračunska struktura odnosa kapitalnih izdataka, odnosno izdataka za nefinancijsku imovinu nasuprot tekućim izdatcima odnosno rashodima poslovanja (koji najvećim dijelom imaju obilježja tekućih izdataka) uglavnom se kreće u omjeru koji čini približno 20%-tni udjel kapitalnih izdataka nasuprot 70%-tnom udjelu tekućih izdataka. Iako je nedvojbeno primjetan rast kapitalnih izdataka (po pravilu apsolutan), postavlja se pitanje zadovoljava li takva struktura proračunskih izdataka razvojne potrebe Grada. Pojednostavljeno rečeno, može li struktura javnih izdataka proračuna u kojem kapitalni izdatci sudjeluju s tek jednom petinom uspješno zadovoljiti potrebne kapacitete u urbanoj infrastrukturi i razvoju Grada Zagreba? Naznačeni problem posebno dobiva na važnosti ima li se u vidu činjenica da se u proteklim godinama radilo o monotipnom financiranju javnih potreba, odnosno o činjenici da je gradski proračun bio ujedno i glavni instrument financiranja razvoja urbane infrastrukture. Drugi instrumenti, kao što su primjerice sredstva lokalnog tržišta kapitala ili javno-privatno partnerstvo, u razvoju urbane infrastrukture zauzimali su tek skromno mjesto.⁶⁴ To potvrđuju i podatci o transakcijama u okviru financijske imovine iz kojih se vidi da su, pored proračunskih sredstava u financiranju gradske infrastrukture, kao jedini oblik zaduživanja značajno mjesto zauzimali krediti.

⁶⁴ Gradonačelnik Grada Zagreba Milan Bandić u predstavljanju Programa rada Gradskog poglavarstva za razdoblje od 2005. do 2009. naglašava potrebu povećanja opsega kapitalnih ulaganja upravo kroz povećanje stupnja ulaganja privatnog sektora u gradsku infrastrukturu (dostupno na www.zagreb.hr).

4. TEMELJNA OBILJEŽJA PRORAČUNSKIH PRIHODA⁶⁵ GRADA ZAGREBA U RAZDOBLJU OD 2000. DO 2005. GODINE

Već je spomenuto⁶⁶ da je za promatrano razdoblje karakterističan porast kako rashodne tako i prihodne strane koja će u nastavku biti detaljnije analizirana. Značajniji porast prihoda vidi se upravo nakon godine 2001., pri čemu valja spomenuti novu normativnu osnovu financiranja lokalnih i regionalnih jedinica uvedenu sukladno decentralizaciji.⁶⁷

Opsežna analiza novih financijskih instrumenata nadilazi potrebe ovog rada te će se stoga samo naznačiti glavne promjene financijske osnove: u sustavu vlastitih poreza lokalne i regionalne jedinice zadobile su nekoliko mogućnosti - novi porez na županijskoj razini⁶⁸, novi porezi na razini gradova i općina⁶⁹ te mogućnost uvođenja prireza svim jedinicama lokalne samouprave.⁷⁰ U sustavu zajedničkih poreza novi je predložak razdiobe zajedničkih poreza, odnosno ponajprije poreza na dohodak. U sustavu potpora uvedene su pomoći za izravnjanje decentraliziranih funkcija.

Uvid u kretanja proračunskih prihoda Grada Zagreba nužno je dati također posebno za **A)** godine 2000. i 2001. te posebno za **B)** godine 2002., 2003., 2004., 2005.

A) Strukturu proračunskih prihoda Grada Zagreba za godine 2000. i 2001. čine sljedeće osnovne skupine: **(i) porezni prihodi**, **(ii) neporezni prihodi**, **(iii) kapitalni prihodi**, **(iv) potpore** te **(v) prihodi od zaduživanja**.

⁶⁵ Proračunski prihodi porezni su i ostali prihodi koji su zakonima i drugim propisima donesenim na temelju zakona propisani kao obvezni, prihodi od prodaje nefinancijske imovine i ostali prihodi za koje ne postoji zakonska obveza davanja, čl. 3. Zakona o proračunu (NN 96/03).

⁶⁶ Vidjeti tablicu 6.

⁶⁷ Izmjene i dopune Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

⁶⁸ Misli se na porez na automate za zabavne igre.

⁶⁹ Primjerice: porez na neobrađeno obradivo zemljište, nekorištene poduzetničke nekretnine, neizgrađeno građevno zemljište.

⁷⁰ Vidjeti i bilješku 19: općinama i gradovima ovisno o veličini, pri čemu postoje četiri kategorije: općine po stopi od 10%, gradovi ispod 30.000 stanovnika 12%, gradovi iznad 30.000 stanovnika 15% i Grad Zagreb do 30%, pri čemu je aktualna stopa 18%.

Tablica 20.: Struktura proračunskih prihoda Grada Zagreba
za godine 2000. i 2001. (HRK i %)

Godina	2000.	2001.
Porezni prihodi	2.099.625.027	2.286.334.671
Neporezni prihodi	677.760.695	849.791.498
Kapitalni prihodi	59.806.105	186.016.944
Potpore	0	0
Prihodi od zaduživanja	250.000.000	248.153.380
UKUPNO ⁷¹	3.087.191.531	3.570.296.494
Udjel pojedine vrste prihoda u ukupnim, %		
Porezni prihodi	68	64
Neporezni prihodi	22	23,8
Kapitalni prihodi	1,9	5,2
Potpore	0	0
Prihodi od zaduživanja	8	6,9
UKUPNO	100,00	100,00

Izvor : Godišnji obračuni proračuna Grada Zagreba, izračun autora

Prethodni podatci upućuju na dominantan udjel poreznih prihoda u ukupnoj strukturi unatoč vidljivom blagom padu relativnog udjela naznačene vrste prihoda u 2001. godini. Nasuprot toj pojavi, primjetan je i apsolutan i relativan porast druge po redu najznačajnije skupine prihoda - neporeznih prihoda te posebice, također apsolutan i relativan, porast udjela kapitalnih prihoda. Primjetno je da u prihodnoj strukturi nema prihoda od potpora, posebice u 2001. godini u kojoj su bili planirani prihodi od potpora izravnjanja za decentralizirane funkcije. Naznačene potpore nisu naposljetku bile ostvarene jer su prihodi iz udjela u porezu na dohodak bili dostatni za pokriće konkretnih rashoda.

(i) Porezni prihodi

Porezni prihodi u obje godine obuhvaćaju prihode od:

Zajedničkih poreza:

1. poreza i prireza porezu na dohodak
2. poreza na dobit
3. poreza na promet nekretnina

⁷¹ Nužno je spomenuti i višak iz prethodne godine: 800.000,00 HRK, relativni udjel 0,02% u ukupnim prihodima (usp. s tablicom 6).

Vlastitih poreza:

1. poreza na tvrtku
2. poreza na reklame
3. poreza na kuće za odmor
4. poreza na potrošnju
5. poreza na cestovna motorna vozila
6. poreza na nasljedstva i darove
6. poreza na priređivanje igara na sreću, zabavnih, športskih priredaba.

Tablica 21.: Struktura poreznih prihoda Grada
za godine 2000. i 2001. (HRK i %)

Vrsta poreza	2000.	2001.
Udjel u porezu i prirez na dohodak	1.551.158.590	1.513.569.876
Udjel u porezu na dohodak za decentralizirane funkcije		
a) osnovno školstvo		35.648.539
b) srednje školstvo		24.585.249
c) socijalna skrb		4.917.340
d) investicijsko održavanje zdravstvenih ustanova		30.731.199
Porez na dohodak, ukupno	1.551.158.590	1.609.452.205
Porez na dobit (udjel)	348.500.139	472.586.979
Porez na promet nekretnina (udjel)	134.434.782	141.202.686
Posebni porezi, UKUPNO	65.531.216	63.092.798
Porez na nasljedstva i darove	1.063.042	639.938
Porez na tvrtku	19.750.761	16.251.629
Porez na reklame	4.562.401	5.737.289
Porez na kuće za odmor	721.448	609.019
Porez na potrošnju	11.739.967	12.257.677
Porez na cestovna motorna vozila	26.572.580	27.421.920
Porez na priređivanje igara na sreću, zabavnih i športskih priredaba	1.121.050	175.323
UKUPNO	2.099.625.027	2.286.334.671
Udjel pojedinih poreza u ukupnim, %		
Porez na dohodak	73,8%	70,3%
Porez na dobit	16,5%	20,6%
Porez na promet nekretnina	6,4%	6,1%
Posebni porezi	3,1%	3,0%
UKUPNO	100	100

Izvor: Godišnji obračuni proračuna Grada Zagreba, izračun autora

Iz izloženih podataka vidi se da su najznačajniji porezni prihodi oni s naslova zajedničkih poreza, i to ponajprije poreza na dohodak koji u relativnim udjelima čini 70% poreznih prihoda u obje godine. Potom slijede prihodi od poreza na dobit s trendom porasta, pri čemu se kao jedan od mogućih uzroka nameće drugačija normativna regulacija konkretnog poreza od početka 2001.: ukinute su zaštitne kamate⁷² što je jedan od mogućih uzroka porasta prihoda s naslova tog poreza. Posljednji zajednički porez po izdašnosti jest porez na promet nekretnina.

Vlastiti gradski i županijski porezi u poreznoj strukturi sudjeluju s relativnim udjelom od približno 3%.

Nužno je naglasiti **dvije** temeljne razlike promatrajući skupinu poreznih prihoda za godine 2000. i 2001.:

1. Drugačija normativna osnova financiranja lokalnih i regionalnih jedinica s obzirom na proces decentralizacije⁷³:

Primarni propisi kojim su bili regulirani pripadajući porezni prihodi Grada Zagreba za godinu 2000. i dio 2001. bili su Zakon o financiranju jedinica lokalne samouprave i uprave te Odluka o gradskim porezima (Službeni glasnik 23/93, 6/94, 5/96, 7/96, 11/96). Od kraja 2001. pak relevantni propisi jesu Zakon o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (NN 117/93, 69/97, 33/00, 73/00, 127/00, 59/01) te Odluka o gradskim porezima i o prirezu poreza na dohodak (SG 16/01, 18/01) koju je Gradska skupština donijela 28. rujna 2001. i prema kojoj Gradu Zagrebu pripadaju sljedeći porezi⁷⁴:

a) županijski:

1. porez na nasljedstva i darove
2. porez na cestovna motorna vozila
3. porez na plovila
4. porez na automate za zabavne igre

⁷² Zaštitne kamate imale su u sustavu oporezivanja dobiti nekoliko funkcija, između ostalog i eliminaciju inflatornih utjecaja na iskazivanje poslovnog rezultata. Intencija zakonodavca za ukidanjem zaštitnih kamata vjerojatno je otvaranje prostora za poticanje investiranja i zapošljavanja. O tome pobliže u: Jurković, Pero, *Javne financije*, Masmedia, Zagreb, 2003.

⁷³ Glavne značajke tih promjena iznesene su *supra*.

⁷⁴ Za polazne karakteristike gradskih i županijskih poreza vidjeti bilješku 15.

b) gradski⁷⁵

1. prirez porezu na dohodak
2. porez na potrošnju
3. porez na kuće za odmor
4. porez na tvrtku ili naziv.

2. Posljedično prethodno naznačenom jest drugačija porezna struktura. Primjerice: u porezne prihode Grada Zagreba s naslova poreza na dohodak⁷⁶ ulaze u 2001. godini propisani udjeli za decentralizirane funkcije: osnovno školstvo, srednje školstvo, socijalnu skrb i investicijsko održavanje zdravstvenih ustanova. U tom svjetlu valja promatrati i uočljivo veliku razliku u prihodima, odnosno pad prihoda s naslova poreza na priređivanje igara na sreću, zabavnih i športskih priredaba koji je zakonskim izmjenama i dopunama (vidjeti *supra*, točka 1.) ukinut krajem 2001. godine.

(ii) Neporezni prihodi

Neporezni prihodi, prema podacima u tablici 20., drugi su po veličini izvor prihoda Grada Zagreba. Pretežno je riječ o prihodima namjena kojih je unaprijed određena te uvođenje i veličinu kojih lokalne jedinice utvrđuju sukladno zakonima a naplaćuju ih, uglavnom, samostalno. Moguće ih je podijeliti u tri temeljne skupine:

1. **Prihodi od poduzetničkih djelatnosti i imovine⁷⁷** (naknade za koncesije, dio dobiti trgovačkih društava u vlasništvu Grada, prihodi od kamata, ostali prihodi od poduzetničkih aktivnosti i imovine - lovozakupnine, naknade za eksploataciju mineralnih sirovina, naknada za uporabu javnih gradskih površina, naknade za korištenje poljoprivrednog zemljišta - te prihodi od zakupa nekretnina u vlasništvu Grada);

2. **Prihodi od upravnih pristojbi⁷⁸** (upravne i boravišne pristojbe);

⁷⁵ Od osam mogućih općinskih, gradskih poreza, Zagreb je uveo naznačena četiri.

⁷⁶ Riječ je o specifičnoj podjeli prihoda poreza na dohodak uvedenoj sukladno decentralizaciji; udjel Grada Zagreba u porezu na dohodak iznosi 47% uvećan za dodatni udio u porezu na dohodak za prenesene decentralizirane funkcije.

⁷⁷ Veličina ostvarenog poduzetničkog dohotka (relativni udjel od 28% odnosno 22%) ocjenjuje se nerazmjernom s vrijednošću imovine u vlasništvu Grada Zagreba, vidjeti *Studiju o gospodarskom razvoju Grada Zagreba za razdoblje od 2001. do 2005.*, Ekonomski institut, Zagreb, 2001. (www.hgk.hr).

⁷⁸ Pristojbe su vrsta javnih prihoda; definiraju se kao svojevrsna protunaknada za direktnu, intelektualnu uslugu koju država čini obvezniku.

3. **Prihodi po posebnim propisima** (novčane kazne, komunalna naknada i doprinos⁷⁹, naknade za javne ceste, šumski doprinos, ostali neporezni prihodi);

4. **Prihodi od vlastite djelatnosti** (od obavljanja vlastite djelatnosti škola).

Tablica 22.: Struktura neporeznih prihoda Grada Zagreba
za godine 2000. i 2001. (HRK i %)

Prihodi	2000.	2001.
Prihodi od poduzetničkih djelatnosti i imovine	192.467.864	194.574.249
Naknade za koncesije	1.511.652	1.062.795
Dio dobiti trgovačkih društava u vlasništvu Grada ⁸⁰	21.436.276	24.376.671
Prihodi od kamata	12.275.370	22.728.247
Ostali prihodi	19.658.127	24.101.118
Prihodi od zakupa nekretnina u vlasništvu Grada	137.586.437	122.307.413
Upravne pristojbe	48.881.371	56.297.118
Prihodi po posebnim propisima	436.411.460	597.810.810
Novčane kazne	706.189	930.162
Komunalna naknada i doprinos	360.570.880	494.676.585
Naknade za ceste	71.437.789	96.134.237
Šumski doprinos	358.280	353.773
Prihodi za uklanjanje oštećenja na cestama	0	0
Ostali	3.338.320	5.716.048
Prihodi od obavljanja vlastite djelatnosti	0	1.109.319
UKUPNO	677.760.695	849.791.498

⁷⁹ Također vrsta javnih prihoda; kod doprinosu je, premda ne postoji općeprihvaćena definicija, "prisutno stajalište da od usluge koju država čini određenoj grupi građana postoji određena neposredna korist koja se može izraziti u novcu" (za razliku od pristojbi, nap. a.) "za koju oni plaćaju doprinos", Jelčić, Lončarić-Horvat, Šimović, Arbutina, op. cit. (vidjeti bilješku 15), str. 467.

⁸⁰ Jedinice lokalne samouprave, primjerice, za obavljanje komunalnih djelatnosti osnivaju trgovačka društva; u vlasništvu su Grada Zagreba, prema Zaključku Gradske skupštine od 20. prosinca 2005., 22 trgovačka društva. Na temelju istog zaključka, osnivačka prava prenesena su na postojeće trgovačko društvo Gradsko komunalno gospodarstvo d.o.o. koje je preuzelo funkciju holdinga.

Prihodi	2000.	2001.
Udjel pojedine vrste prihoda u ukupnim, %		
Prihodi od poduzetničkih djelatnosti i imovine	28	22,8
Naknade za koncesije	0,22	0,12
Dio dobiti trgovačkih društava u vlasništvu Grada	3,1	2,8
Prihodi od kamata	1,8	2,6
Ostali prihodi	2,9	2,8
Prihodi od zakupa nekretnina u vlasništvu Grada	20,3	14,3
Upravne pristojbe	7,2	6,6
Prihodi po posebnim propisima	64,3	70,3
Novčane kazne	0,10	0,10
Komunalna naknada i doprinos	53,2	58,2
Naknade za ceste	10,5	11,3
Šumski doprinos	0,05	0,04
Prihodi za uklanjanje oštećenja na cestama	0	0
Ostali	0,5	0,7
Prihodi od obavljanja vlastite djelatnosti	0	0,13
UKUPNO	100	100

Izvor : Godišnji obračuni proračuna Grada Zagreba, izračun autora

Najizdašniji neporezni prihodi, u obje promatrane godine, jesu prihodi po posebnim propisima s relativnim udjelom 64% odnosno čak 70% u 2001. godini; u okviru te skupine prihoda posebno su važni prihodi od komunalnih naknada i doprinosa⁸¹ udjel kojih se u neporeznim prihodima kreće između 53% i 58%. Iza njih su, po veličini, prihodi od poduzetničkih djelatnosti i imovine u okviru kojih dominiraju prihodi od zakupa nekretnina u vlasništvu Grada Zagreba, no s primjetnim trendom pada apsolutnog i relativnog udjela.

⁸¹ Komunalna naknada i komunalni doprinos uređeni su Zakonom o komunalnom gospodarstvu; komunalna naknada prihod je proračuna jedinice lokalne samouprave i namijenjena je financiranju Zakonom taksativno naznačenih komunalnih djelatnosti. Predstavničko tijelo jedinica lokalne samouprave donosi odluku o komunalnoj naknadi. Komunalni doprinos također je prihod jedinica lokalne samouprave, ali je namijenjen financiranju gradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture.

(iii) Kapitalni prihodi

Udjel kapitalnih prihoda u ukupnim prihodima u godini 2001. bilježi porast kako apsolutnog tako i relativnog udjela.

Nominalno kapitalne prihode čine ponajprije prihodi od prodaje građevinskih objekata, i to: prihodi od prodaje gradske imovine i pripreme građevinskog zemljišta, prihodi od prodaje nacionaliziranih stanova, prodaje stanova na kojima postoji stanarsko pravo, ostali kapitalni prihodi te prihodi od prodaje udjela u poduzeću (dionica). Najizdašniju stavku kapitalnih prihoda čine prihodi od prodaje stanova na kojima postoji stanarsko pravo (2001. godina) te prihodi od prodaje gradske imovine i pripreme građevinskih zemljišta (2000. i 2001. godina).

(iv) Prihodi od zaduživanja

Prihodi od zaduživanja⁸² odnose se primarno na prihode od uzimanja kredita; po svojoj izdašnosti treći su izvor prihoda Grada u promatranim godinama, premda je primjetan blagi trend pada njihova relativnog udjela.

B) Prihodnu strukturu za godine 2002., 2003. 2004. i 2005. moguće je promatrati kroz sljedeće skupine:

- (i) Prihodi poslovanja;**
- (ii) Prihodi od prodaje nefinancijske imovine;**
- (iii) Primitci od prodaje financijske imovine i zaduživanja.**

⁸² Podrobnije o oblicima i normativnom okviru zaduživanja vidjeti *infra* u sljedećem poglavlju 1.5.

Tablica 23.: Struktura prihoda Grada Zagreba za godine 2002. do 2005. (HRK i %)

Prihodi	2002.	2003.	2004.	2005.
Prihodi poslovanja	3.860.252.426	4.370.354.112	4.771.657.365	5.339.071.578
- prihodi od poreza	2.926.420.887	3.290.423.307	3.576.833.906	3.925.795.708
- pomoći	27.892.412	15.114.784	314.405	4.635.648
- prihodi od imovine	330.396.279	367.516.710	397.405.539	385.873.666
- prihodi od administrativnih pristojbi i po posebnim propisima	570.332.544	692.628.217	791.290.844	1.017.920.206
- ostali	5.210.319	4.671.128	5.812.670	4.846.348
Prihodi od prodaje nefinancijske imovine	124.405.330	118.087.185	202.340.126	61.664.383
Primitci od prodaje financijske imovine	329.680.818	135.000.000	115.000.000	95.000.000
UKUPNO ⁸³	4.314.338.574	4.717.547.261	5.116.542.081	5.583.930.267
Udjel pojedine vrste prihoda u ukupnim, %				
Prihodi poslovanja	89,4	92,6	93,2	95,6
- prihodi od poreza	67,8	69,7	69,9	70,3
- pomoći	0,6	0,32	0,01	0,08
- prihodi od imovine	7,6	7,7	7,76	6,9
- prihodi od administrativnih pristojbi i po posebnim propisima	13,2	14,6	15,4	18,2
- ostali	0,1	0,1	0,1	0,08
Prihodi od prodaje nefinancijske imovine	2,8	2,5	3,9	1,1
Prihodi od prodaje financijske imovine	7,6	2,8	2,2	1,7
UKUPNO	100,00	100,00	100,00	100,00

Izvor: Godišnji obračuni proračuna Grada Zagreba, izračun autora

⁸³ U iznose ukupnih prihoda uključeni su i viškovi iz prethodnih godina; usp. s tablicom 6.

Iz iskazanih podataka u tablici 23. u promatranom razdoblju uočljiva je dominacija prihoda poslovanja koje obilježava porast i apsolutnih iznosa i relativnih udjela: njihov relativni udjel u 2005. godini iznosi čak 95,6% ukupnih prihoda. Tendencije u okviru skupina prihoda od prodaje nefinancijske imovine kao i primitaka od prodaje financijske imovine teže je svesti na “zajednički nazivnik”. Prihodi od prodaje nefinancijske imovine najznačajniji su bili u godini 2004. s relativnim udjelom od približno 4%, no u 2005. dosežu najnižu razinu u promatranom razdoblju: sudjeluju s tek 1% u strukturi ukupnih prihoda. Primitci od financijske imovine također u 2005. dosežu najnižu razinu s relativnim udjelom 1,7%, a najvišu u 2002. kad je njihov relativni udjel čak 7,6%. Također, potrebno je napomenuti kao specifičnost prihodne strukture da su u iznose ukupnih prihoda Grada Zagreba nužno uključeni i viškovi prethodnih godina: u 2003. godini udjel viška iz 2002. godine iznosi 2% (94.105.963 HRK), u 2004. udjel viška iznosi 0,54% (27.544.589 HRK) te u 2005. godini 1,5% (88.194.305 HRK).

(i) Prihode poslovanja čine: 1. prihodi od poreza, 2. pomoći, 3. prihodi od imovine, 4. prihodi od administrativnih pristojbi i po posebnim propisima, 5. ostali prihodi.

1. Porezni prihodi

Aktualni propis kojim su uređeni pripadajući gradski i županijski porezi već je spomenuta Odluka o gradskim porezima i prirezu porezu na dohodak. U sljedećoj tablici prikazana je porezna struktura Grada Zagreba.

Tablica 24.: Struktura poreznih prihoda Grada Zagreba
za godine 2002. do 2005. (HRK i %)

Porezni prihodi	2002.	2003.	2004.	2005.
Udjel u porezu i prirez na dohodak	1.997.616.932	2.197.738.925	2.451.462.391	2.480.229.627
a) Udjel u porezu i prirez na dohodak	1.705.671.469	1.879.239.438	2.108.818.961	2.121.122.835
b) Udjel u porezu na dohodak za decentralizirane funkcije	257.064.564	274.866.228	341.261.972	343.253.061
Dio poreza na dohodak dobiven kroz pomoći izravnanja za decentralizirane funkcije	19.003.950	14.389.476	1.381.457	15.853.730
Udjel u porezu na dobit	724.099.256	889.396.778	870.969.850	1.184.315.712
Udjel u porezu na promet nekretnina	134.934.483	121.890.771	157.403.872	156.627.117
Porez na nasljedstva i darove	432.679,09	363.984,68	621.812,49	570.389,12
Porez na kuće za odmor	723.275,68	699.780,12	766.861,29	731.878,37
Porez na potrošnju	12.715.916	14.023.321	14.606.690	15.284.800
Porez na automate za zabavne igre	1.224.736	1.470.596	1.762.510	1.445.435
Porez na cestovna motorna vozila	39.209.184	48.986.694	63.751.523	69.181.274
Porez na tvrtku	14.718.228	15.475.526	15.194.448	17.025.095
Porez na reklame	746.194,20	-	-	-
Ostali	-	376.928,51	293.945,47	384.377,47
UKUPNO	2.926.420.887	3.290.423.307	3.576.833.906	3.925.795.708
Udjel pojedinih poreza u ukupnim poreznim prihodima, %				
Porez na dohodak	68,2	66,8	68,5	63,1
Porez na dobit	24,7	27,0	24,3	30,2
Porez na promet nekretnina	4,6	3,7	4,4	4,0
Vlastiti porezi	2,3	2,5	2,7	2,6
UKUPNO	100,00	100,00	100,00	100,00

Izvor: Godišnji obračuni proračuna Grada Zagreba, izračun autora

Iz prethodnih podataka ponajprije se vidi dominantan udjel zajedničkih poreznih prihoda: poreza na dohodak, poreza na dobit te poreza na promet nekretnina. Premda je udjel poreza na dohodak u apsolutnom iznosu u porastu, relativni udjel odražava tendenciju pada, posebice primjetno u 2005. godini. S druge strane izloženi podatci upućuju i na nizak udjel pomoći izravnjanja za podmirenje decentraliziranih obveza dobiven kroz porez na dohodak: najveći dio decentraliziranih obveza Zagreb ipak podmiruje iz dodatnog udjela u porezu na dohodak. Naznačena činjenica iznimka je i gledano po županijama.⁸⁴ Istodobno u obje spomenute godine primjetan je porast relativnog udjela poreza na dobit koji u 2005. iznosi i do 30%. Vlastiti porezi, lokalni i regionalni, Grada Zagreba kreću se između 2,3% i 2,7%.

Naznačena struktura prihoda usporediva je s onom u godinama 2000. i 2001.: kao što je već izloženo (vidjeti tablicu 21.), i u tim godinama dominiraju prihodi poreza na dohodak, dobit i promet nekretnina, no s drugačijim omjerom relativnih udjela: porez na dohodak tada je sudjelovao sa 70%, a porez na dobit sa 16% odnosno 20%. Udjel poreza na promet nekretnina kretao se oko 6%, dok se u drugom promatranom razdoblju (od 2002. do 2005. godine) kreće oko 4%. Vlastiti porezi, po pravilu, nemaju značajnijih udjela, njihov udjel se kreće između 3% (u 2000. i 2001.) i 2,5% (2002. - 2005).

2. Pomoći

Prihodi u okviru ove skupine odnose se na tekuće pomoći iz proračuna. Namjenski, riječ je o pomoćima za decentraliziranu funkciju vatrogastva (vatrogasne postrojbe) i provođenju programa kreditiranja razvitka poljoprivrede, dok za godine 2004. i 2005. nedostaje pobliza specifikacija.

3. Prihodi od imovine

Prihode od imovine, zajedno sa skupinom prihoda od administrativnih pristojbi i od posebnih prihoda, moguće je označiti kao neporezne prihode Grada

⁸⁴ Naime, gledano po županijama, najmanje potrebe za pomoći izravnjanja za podmirenje decentraliziranih obveza imao je Grad Zagreb, kao što pokazuju i gore izneseni podatci - gotovo 99% potrebnih prihoda ostvario je iz dodatnog udjela u porezu na dohodak, a zatim slijede jedinice Zagrebačke, Istarske i Primorsko - goranske županije (oko 50%); najveće pak potrebe za pomoćima izravnjanja imale su Ličko - senjska i Vukovarsko - srijemska županija. Prema: Godišnje izvješće Ministarstva financija Republike Hrvatske za 2004. godinu.

Zagreba. Dijele se na prihode od financijske imovine, u koje ulaze prihodi od kamata i dobiti trgovačkih društava u vlasništvu Grada, te prihode od nefinancijske imovine: prihode od koncesija, zakupa i iznajmljivanja imovine (zakup nekretnina, zakup zemljišta, najam stanova, uporaba javnih gradskih površina) te ostalih prihoda od nefinancijske imovine (spomenička renta⁸⁵).

Naznačena skupina bilježi u promatranom razdoblju stabilan relativan udjel na razini 7,7%, s iznimkom 2005. godine: relativan udjel pada na 6,9%. Analizirajući tu skupinu prihoda u 2005. godini, posebice je uočljiva razlika između planiranih i ostvarenih prihoda: dio prihoda u okviru te skupine ostvaren je u znatno manjoj mjeri od planiranih, pri čemu se kao jedan od mogućih uzroka nameće pitanje sustava naplate proračunskih prihoda.

⁸⁵ V. sljedeću bilješku.

Tablica 25.: Struktura prihoda od imovine Grada Zagreba
za godine 2002. do 2005. (HRK i %)

Prihodi	2002.	2003.	2004.	2005.
Kamate	34.072.868	44.514.844	44.033.397	32.647.403
Dobit trgovačkih društava u vlasništvu Grada	28.259.848	14.200.000	7.800.000	11.000.000
Koncesije	2.638.951	1.731.770	1.825.649	1.941.506
Zakup nekretnina	124.464.520	109.069.208	120.349.814	105.195.121
Zakup zemljišta	3.740.185	4.441.328	3.659.508	3.052.675
Najam stanova	4.760.268	5.716.531	5.921.388	5.889.775
Naknada za uporabu javnih gradskih površina	16.221.663	22.385.312	19.839.462	20.011.530
Naknada za eksploataciju mineralnih sirovina	166.944,20	258.178,31	1.610.556	337.139,47
Lovozakupnina	320.320,39	242.808,57	272.075,32	288.265,62
Prihodi od promjene namjene zemljišta u građevinsko			1.534.825	1.884.149
Spomenička renta			16.916.987	24.168.117
Ostalo	638.873,59	1.529.820		
Naknada za uporabu javnih cesta	115.111.834	163.426.907	173.641.873	179.457.950
UKUPNO	330.396.279	367.516.710	397.405.539	385.873.666
Udjel pojedine vrste prihoda u ukupnim приходima od imovine, %				
Kamate	10,3	12,1	11,1	8,4
Dobit trgovačkih društava u vlasništvu Grada	8,5	3,8	1,9	2,8
Koncesije	0,7	0,4	0,4	0,5
Zakup nekretnina	37,7	29,6	30,2	27,3
Zakup zemljišta	1,1	1,2	0,9	0,8
Najam stanova	1,4	1,5	1,4	1,5
Naknada za uporabu javnih gradskih površina	4,9	6,1	4,9	5,1
Naknada za eksploataciju mineralnih sirovina	0,05	0,07	0,4	0,08
Lovozakupnina	0,09	0,06	0,06	0,07
Prihodi od promjene namjene zemljišta u građevinsko			0,3	0,5
Spomenička renta			4,3	6,3
Ostalo	0,2	0,4		
Naknada za uporabu javnih cesta	34,8	44,5	43,7	46,5

Izvor: Godišnji obračuni proračuna Grada Zagreba, izračun autora

Najizdašniji prihodi od imovine Grada Zagreba jesu prihodi od zakupa nekretnina i naknade za uporabu javnih cesta, relativni udjel kojih raste. Među značajnijima nalaze se i prihodi od kamata, naknada za uporabu javnih gradskih površina (naknade za postavljanje kioska, ljetnih terasa, pokretnih naprava, uporabe parkirališta i naknada za reklame) te, nakon uvođenja Zakonom o zaštiti i očuvanju kulturnih dobara (NN 151/03, 157/03), spomenička renta.⁸⁶

4. Prihodi od administrativnih pristojbi i po posebnim propisima

U naznačenu skupinu prihoda pripadaju dvije osnovne skupine: prihodi od administrativnih pristojbi odnosno upravnih pristojbi (županijske i gradske pristojbe i naknade, prihodi od prodaje državnih biljega te prihodi od boravišne pristojbe) dok drugu skupinu čine prihodi po posebnim propisima, odnosno ponajprije komunalni doprinos, komunalna naknada, prihodi iz cijene komunalne usluge⁸⁷, naknade za priključenje na komunalnu infrastrukturu

⁸⁶ Obveznici spomeničke rente (čl. 114. citiranog Zakona) jesu fizičke i pravne osobe obveznici poreza na dohodak ili poreza na dobit koje obavljaju gospodarsku djelatnost u nepokretnom kulturnom dobru ili na području kulturno-povijesne cjeline. Osnovica je korisna površina poslovnog prostora koji se nalazi u nepokretnom kulturnom dobru ili na području kulturno-povijesne cjeline. Visinu spomeničke rente, unutar Zakonom propisanih granica, određuju Grad Zagreb, grad ili općina. Prema čl. 114a, obveznici spomeničke rente jesu fizičke i pravne osobe koje obavljaju taksativno navedene djelatnosti prema Nacionalnoj klasifikaciji djelatnosti, pri čemu se spomenička renta plaća u visini 0,05%, a osnovica je ukupni prihod nastao obavljanjem djelatnosti. Prihodi prikupljeni spomeničkom rentom destinirani su, namjena im je unaprijed određena: isključivo za zaštitu i očuvanje kulturnih dobara, a uplaćuje se u omjeru: 60% Gradu Zagrebu, općini ili gradu, a 40% državnom proračunu. Na ovršni i žalbeni postupak primjenjuje se Zakon o komunalnom gospodarstvu (NN 26/03, 82/04, 110/04, 178/04).

⁸⁷ Kao što je već spomenuto, komunalne djelatnosti financiraju se sredstvima komunalne naknade, proračunom jedinica lokalne samouprave te iz cijene komunalne usluge, što je i posebno iskazano u proračunima Grada za razdoblje od 2002. do 2005. godine. Iz cijene komunalne usluge tako se osiguravaju sredstva za opskrbu pitkom vodom, prijevoz putnika u javnom prometu, skupljanje i odvoz komunalnog otpada, tržnice na malo i ostale taksativno navedene djelatnosti sukladno čl. 20. Zakona o komunalnom gospodarstvu odnosno one djelatnosti kod kojih postoji mogućnost realne individualizacije troškova. Tamo gdje to nije moguće, javlja se financijski instrument komunalne naknade. Iz cijene komunalne usluge financira se i građenje objekata i uređaja komunalne infra-

i naknada za odlaganje otpada. Kao što je već spomenuto, riječ je o neporeznim prihodima Grada Zagreba. U sljedećoj tablici prikazana je struktura te skupine prihoda za godine 2002. do 2005.

strukture (Zakonom je strogo odvojeno financiranje samog obavljanja i posebno razvoja, odnosno građenja i opremanja), i to za djelatnosti: opskrbe pitkom vodom, odvodnje i pročišćavanja pitke vode, prijevoza putnika, održavanja čistoće, odlaganja komunalnog otpada i tržnica na malo (čl. 30. Zakona). Time je, za razliku od prijašnjih zakonskih rješenja, aktualnim Zakonom o komunalnom gospodarstvu (NN 26/03, 82/04, 110/04, 178/04) element cijene komunalnih usluga (uz određena nužna ograničenja) odnosno samofinanciranja postao sastavnicom financiranja komunalne infrastrukture. O tome pobliže u: Šimović, Jure, *Jačanje financijskog kapaciteta i povećanje financijske autonomije lokalnih jedinica*, Hrvatska javna uprava, br. 2/00, str. 259-282, kao i u: Jelčić, Božidar, Lončarić-Horvat, Olivera, Šimović, Jure, Arbutina, Hrvoje, Mijatović, Nikola, *Hrvatski fiskalni sustav*, Narodne novine, Zagreb, 2004.

Tablica 26.: Prihodi od administrativnih pristojbi i po posebnim propisima (HRK i %)

Prihodi	2002.	2003.	2004.	2005.
Županijske i gradske pristojbe i naknade	5.808.997	6.423.665	7.678.514	16.430.134
Prihod od prodaje državnih biljega	49.886.514	63.494.240	48.568.271	54.120.289
Boravišna pristojba	887.829	1.059.013	198.172	2.034.318
Komunalni doprinos	140.790.219	174.692.328	227.759.558	481.379.710
Komunalna naknada	251.583.908	269.144.339	263.616.465	257.368.483
Prihodi iz cijene komunalne naknade	103.904.390	115.653.811	117.679.860	91.177.183
Naknade za priključenje na komunalnu infrastrukturu	6.668.189	9.995.300	8.227.790	6.521.342
Naknada za odlaganje otpada	6.896.424	7.626.146	8.114.534	9.555.238
Doprinos za šume	287.588	325.302	285.019	255.346
Sufinanciranje roditelja cijene predškolskog odgoja			89.364.312	81.600.000
Ostali prihodi	3.618.482	44.214.068	19.798.345	17.498.159
UKUPNO	570.332.544	692.628.217	791.290.844	1.017.920.206
Udjel pojedine vrste prihoda, %				
Županijske i gradske pristojbe i naknade	1,0	0,92	0,97	1,6
Prihod od prodaje državnih biljega	8,7	9,1	6,1	5,3
Boravišna pristojba	0,15	0,1	0,02	0,1
Komunalni doprinos	24,6	25,2	28,8	47,2
Komunalna naknada	44,1	38,8	33,3	25,2
Prihodi iz cijene komunalne naknade	18,2	16,6	14,8	8,9
Naknade za priključenje na komunalnu infrastrukturu	1,2	1,4	1,0	0,6
Naknada za odlaganje otpada	1,2	1,1	1,0	0,9
Doprinos za šume	0,05	0,04	0,04	0,02
Sufinanciranje roditelja cijene predškolskog odgoja			11,2	8,0
Ostali prihodi	0,6	6,4	2,5	1,7
UKUPNO	100,00	100,00	100,00	100,00

Izvor: Godišnji obračuni proračuna Grada Zagreba, izračun autora

Iz prethodnih podataka vide se apsolutne vrijednosti i relativni udjeli pojedinih prihoda u okviru ove skupine. Očekivano, najznačajniji udjel imaju prihodi od komunalne naknade i komunalnog doprinosa te prihodi iz cijene komunalne usluge, relativni udjeli kojih, po pravilu, čine približno 80% promatranih prihoda. Komunalna naknada i komunalni doprinos "tradicionalno" su posebno značajan izvor neporeznih prihoda: naime, i u godinama 2000. i 2001. (vidjeti tablicu 22.) oni čine preko 50% neporeznih prihoda.

6. Ostali prihodi

U ostale prihode pripadaju ponajprije prihodi koje proračunski korisnici ostvare obavljanjem poslova na tržištu (prihodi od obavljanja vlastite djelatnosti škola, katastar) te kazne.

(ii) Prihodi od prodaje nefinancijske imovine

Relativni udjeli prihoda od prodaje nefinancijske imovine, kao što i upućuju podatci iz tablice 23., u ukupnim prihodima Grada Zagreba kreću se između 1% i 4%. Najniža vrijednost relativnog udjela zabilježena je 2005. godine (1,1%), uz koju treba napomenuti da ostvareni prihodi čine tek 30% planiranih, a najviša 2004. godine (3,9%), ponajprije zahvaljujući ostvarenim prihodima od prodaje zemljišta.

Nominalno, naznačena struktura obuhvaća prihode od prodaje materijalne imovine (zemljišta), nematerijalne imovine (prava) te prihode od prodaje proizvedene imovine (prodaja građevinskih odnosno poslovnih i stambenih objekata - prodaja stanova na kojima postoji stanarsko pravo, prodaja nacionaliziranih stanova).

Tablica 27.: Struktura prihoda od prodaje nefinancijske imovine
za godine 2002. do 2005. (HRK i %)

Prihodi	2002.	2003.	2004.	2005.
Prihodi od prodaje zemljišta	69.194.578	52.394.556	126.995.439	30.784.178
Prihodi od prodaje nematerijalne imovine (prava)	4.005.279	4.649.177	2.338.069	705.663
Prihodi od prodaje stambenih objekata	51.205.472	61.043.451	73.006.616	30.174.541
Prihodi od prodaje poslovnih objekata	0	0	0	0
UKUPNO	124.405.330	118.087.185	202.340.126	61.664.383
Udjel pojedine vrste prihoda, %				
Prihodi od prodaje zemljišta	55,6	44,3	62,7	49,9
Prihodi od prodaje nematerijalne imovine (prava)	3,2	3,9	1,1	1,1
Prihodi od prodaje stambenih objekata	41,2	51,6	36,1	48,9
Prihodi od prodaje poslovnih objekata	0	0	0	0
UKUPNO	100,00	100,00	100,00	100,00

Izvor: Godišnji obračun proračuna Grada Zagreba, izračun autora

(iii) Primitci od financijske imovine i zaduživanja

Primitci od financijske imovine i zaduživanja, na što upućuju podatci iz tablice 23., u promatranim godinama 2002. - 2005., bilježe stalan pad kako u apsolutnim iznosima tako i u relativnim udjelima. Ponajprije je riječ o primitcima od prodaje dionica i udjela u glavnici te primitcima od zaduživanja odnosno primljenih zajmova od banaka i ostalih institucija izvan javnog sektora kao jedinog korištenog oblika zaduživanja.

Tablica 28.: Primitci od financijske imovine i zaduživanja
za godine 2002. - 2005. (HRK)

Primitci	2002.	2003.	2004.	2005.
Primitci od prodaje dionica i udjela u glavnici	79.680.818			
Primitci od zajmova od banaka i ostalih financijskih institucija	250.000.000	135.000.000	115.000.000	95.000.000
UKUPNO	329.680.818	135.000.000	115.000.000	95.000.000

Izvor: Godišnji obračuni proračuna Grada Zagreba

5. MJESTO I ULOGA NEFISKALNIH INSTRUMENTATA FINANCIRANJA U IZGRADNJI KAPITALNIH INFRASTRUKTURNIH OBJEKATA GRADA ZAGREBA

Korištenje nefiskalnih instrumenata u financiranju javnih potreba lokalnih jedinica treba usko povezati s problemima financiranja objekata i uređaja regionalne, gradske i lokalne kapitalne infrastrukture.⁸⁸

Financiranje izgradnje kapitalnih infrastrukturnih objekata te održavanje i razvitak druge trajne imovine lokalnih jedinica nije moguće ostvariti s ograničenim fiskalnim izvorima, bilo porezne, bilo neporezne naravi.

Budući da su se do sada javne potrebe lokalnih jedinica financirale fiskalnim prihodima i transferima središnje vlasti, u tim uvjetima u najvećoj su mjeri trpjela i zaostajala ulaganja u razne sadržaje urbane infrastrukture, tako da je ona u mnogim lokalnim jedinicama postala ograničavajućim faktorom razvoja. Razvoj i financiranje razvoja urbane infrastrukture mora na neki razvojno vizionarski način izražavati razvojne ambicije određene sredine.

U uvjetima naglog povećanja gradskog stanovništva izgradnja urbane infrastrukture javlja se kao preduvjet za stvaranje valjanih uvjeta za život u tim sredinama.⁸⁹ To se prije svega odnosi na:

⁸⁸ Šimović, Jure, *Mjesto i uloga fiskalnih i nefiskalnih instrumenata u financiranju javnih potreba jedinica lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj*, Zbornik radova: *Tendencije u razvoju financijske aktivnosti države*, Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, Zagreb, 2000., str. 125.

⁸⁹ Pitanje daljnjeg, ponajprije kvalitativnog rasta Grada Zagreba, u prostornom i demografskom smislu naglašava i *Studija o gospodarskom razvoju Grada Zagreba za razdoblje od 2001.-2005.* Ekonomskog instituta u Zagrebu iz 2001. godine (www.hgk.hr).

1. izgradnju gradskih prometnica,
2. izgradnju vodoopskrbnih i kanalizacijskih sustava,
3. izgradnju postrojenja i objekata toplinske, plinske i električne infrastrukture,
4. izgradnju objekata i postrojenja javnog gradskog prijevoza,
5. ulaganja u uređenje javnih površina (parkova, javne rasvjete i drugo),
6. ulaganja u postrojenja i objekte za pročišćavanje otpadnih voda te za odvodnju atmosferskih voda,
7. ulaganja u postrojenja i objekte za zaštitu okoliša, održavanje čistoće te za zbrinjavanje komunalnog otpada,
8. ulaganja u objekte kulturne, socijalne, zdravstvene, predškolske i školske infrastrukture.

Ulaganja u kapitalne objekte urbane infrastrukture moraju postati važan čimbenik razvojne strategije svake lokalne jedinice. To zapravo znači da u suvremenim uvjetima proračuni lokalnih jedinica, pored svojih klasičnih funkcija, sve više propisuju i funkciju investicijskog fonda.⁹⁰

Tu sve izražajnu funkciju proračuna lokalnih jedinica kao investicijskog fonda lokalne vlasti ne mogu uspješno izvršiti i financirati fiskalnim izvorima. Za to su potrebni i novi izvori i novi oblici financiranja. Kapitalni troškovi izgradnje lokalne infrastrukture iznimno su visoki i u pravilu premašuju fiskalni kapacitet lokalnih jedinica.

Sredstva koja su potrebna za financiranje urbane infrastrukture ne mogu se osigurati ni klasičnim zaduživanjem kod bankarskog sektora jer su u pravilu proračuni mnogih lokalnih jedinica premali za zaduživanje za tako velike i kompleksne investicije. Strana iskustva pokazuju da se financijska sredstva za kapitalna ulaganja u lokalnu infrastrukturu mogu osigurati različitim oblicima udruživanja privatnog i lokalnog javnog sektora u zajednički projekt.

U mnogim razvijenim zemljama, osobito Europe i u Sjedinjenim Američkim Državama, privatni financijski sektor ima već danas vrlo značajnu ulogu u financiranju lokalnih javnih investicijskih programa. Najveći doprinos privatnog financijskog sektora osiguranju sredstava za investicijske projekte lokalne infrastrukture ostvaren je korištenjem sljedećih nefiskalnih instrumenata: (1) izdavanjem lokalnih obveznica⁹¹ te (2) različitim oblicima javno-privatnog partnerstva.⁹²

⁹⁰ Šimović, Jure, op. cit., str. 133.

⁹¹ An Investor's Guide to Municipal Bonds, The Bond Market Association, New York, 2003., dostupno na www.bondmarkets.com (21.11.2003).

⁹² Marenjak, Saša, *Javno privatno partnerstvo kao model financiranja*, Računovodstvo i financije, Zagreb, br. 5/2006.

Iako je Zakon o financiranju jedinica lokalne samouprave i uprave iz 1993. godine (Narodne novine br. 117/93.) omogućivao korištenje nefiskalnih instrumenata financiranja u financiranju njihovih potreba, ti su instrumenti relativno nedovoljno korišteni sve do danas.⁹³ Naime, prema točki 2. članka 83. Zakona o financiranju jedinice lokalne samouprave i uprave, "jedinica lokalne samouprave i uprave može raspisati javni zajam ili izdati obveznice po odobrenju Ministarstva financija". Iako taj zakon postoji od 1993. godine, do konca 2003. godine izdavanje lokalnih (gradskih, municipalnih) obveznica od strane lokalnih jedinica korišteno je samo pet puta, i to: dvije emisije municipalnih obveznica izdala je Istarska županija 1995. godine, jednu grad Opatija 1997. godine te gradovi Koprivnica i Zadar u 2004. godini.

Istarska županija izdala je dvije emisije municipalnih obveznica, jednu 1995. godine,⁹⁴ a drugu 1996. godine.⁹⁵ Prva emisija bila je radi rješavanja problema komunalne infrastrukture, točnije radi rješavanja problema otpadnih voda grada Pazina. Zbog toga su izdane obveznice nazvane eko-obveznice. Emisija je izdana u iznosu dva milijuna DEM u kunsjoj protuvrijednosti. Izdane obveznice imale su karakter anuitetskih obveznica s višekratnim dospijećem, a izdane su u nominalnoj vrijednosti od 1.000 DEM. Dospijeće je bilo 2,5 godine uz godišnju kamatnu stopu 11%. Garant za obveznice bila je Istarska banka Pula, koja je izdala neopozivu garanciju na cijeli iznos duga s pripadajućim kamatama. Voditelj cijelog projekta bila je brokersko-konzultantska kuća Investco d.o.o. i Ilirija banka iz Zagreba. Kasnije su te obveznice kotirale na Zagrebačkoj burzi. To je prva i posljednja prodaja municipalnih obveznica na sekundarnom tržištu u Hrvatskoj.

Drugu emisiju Istarska županija izdala je radi rješavanja duga bolnice u Puli. Emisija je iznosila 2,8 milijuna DEM, odnosno u kunsjoj protuvrijednosti 10 milijuna kuna. Ta emisija izdana je u dvije serije, serija A u iznosu 4,3 milijuna kuna i serija B u iznosu 5,7 milijuna kuna. Dospijeće je bilo dvije godine za seriju A, a tri godine za seriju B. Obveznice su izdane u tri apoena: 500 kuna, 1.000 kuna i 10.000 kuna. Prema načinu otplate, emitirane obveznice bile su obveznice s jednokratnom isplatom glavnice. Tijekom

⁹³ Šimović, Hrvoje, *Municipalne obveznice i njihova primjena u Hrvatskoj*, Pravo i porezi, Zagreb, br. 4/05.

⁹⁴ Odluka o izdavanju obveznica za prikupljanje sredstava za izgradnju komunalne infrastrukture Županije istarske, Pula, 1994.

⁹⁵ Odluka o izdavanju obveznica IŽ 0295 za prikupljanje sredstava za financijsku sanaciju opće bolnice Pula, Službene novine Županije istarske, Pula, br. 3/95.

amortizacijskog razdoblja polugodišnje su se isplaćivale kamate za obje serije obveznica. Obje serije izdane su uz godišnju kamatnu stopu 7%, s tim što su se kamate isplaćivale dva puta godišnje po 3,5% na nominalnu vrijednost obveznica. Prilikom isplate kamata, obveznice su se revalorizirale indeksom promjene srednjeg tečaja HNB-a za DEM u odnosu prema kuni, a dan isplate u odnosu na dan izdavanja. Voditelj projekta također je bila brokersko-konzultantska kuća Investco d.o.o.

Treću emisiju municipalnih obveznica izdao je Grad Opatija 1997. godine⁹⁶ radi financiranja rekonstrukcije i izgradnje vodovodne mreže i kolektora. Emisija je izdana u iznosu 14 milijuna kuna. Cjelokupnu emisiju otkupio je agent po cijeni 98,15% nominalnog iznosa, odnosno 13.741.000,00 kuna.

Četvrtu emisiju municipalnih obveznica izdao je Grad Koprivnica 29. lipnja 2004.,⁹⁷ također radi financiranja kapitalnih objekata u Koprivnici. Sredstva će namjenski biti utrošena na izgradnju školskih i sportskih objekata, dogradnju dijelova komunalne infrastrukture (kanalizacija) te na rekonstrukciju dijela cestovne infrastrukture. Ukupna vrijednost emisije iznosi 60 milijuna kuna, dok će same obveznice biti izdane u tri tranše po 20 milijuna kuna. Kamate će se obračunavati po fiksnoj kamatnoj stopi 6,5% te će se isplaćivati polugodišnje. Glavnica će se isplaćivati u polugodišnjim anuitetima zajedno s kamatama. Dospijeće obveznica je 29. lipnja 2011., a obveznice su izdane na ime u nematerijaliziranom obliku.

Petu i zasad posljednju emisiju municipalnih obveznica izdao je Grad Zadar 1. rujna 2004.⁹⁸ Svrha izdanja obveznica je financiranje izgradnje zatvorenog bazenskog plivališta i višenamjenske gradske sportske dvorane. Ukupna vrijednost emisije iznosi 18,5 milijuna eura. Dospijeće obveznica je 1. rujna 2011., a obveznice su izdane u nematerijaliziranom obliku, na ime i u denominacije od jednog eura. Kamate će se obračunavati po fiksnoj godišnjoj stopi 5,5% te će se isplaćivati polugodišnje u kunskoj protuvrijednosti.

Slobodno se može reći da je značenje municipalnih obveznica u financiranju urbane infrastrukture nedovoljno. Razloga za to ima više. Ipak, moglo bi se reći da su temeljni razlozi ovi⁹⁹: 1. nedostatak znanja i iskustva domaćih

⁹⁶ Odluka o izdavanju obveznica u svrhu financiranja rekonstrukcije i izgradnje vodovodne mreže i kolektora, Opatija, 1997.

⁹⁷ Odluka o emisiji obveznica u svrhu financiranja izgradnje kapitalnih objekata, Koprivnica, 2004.

⁹⁸ Odluka o emisiji obveznica Grada Zadra, Zadar, 2004.

⁹⁹ Šimović, Hrvoje, op. cit., str. 11.

financijskih stručnjaka i čelnika lokalnih jedinica vezanih za taj instrument financiranja, 2. nedovoljna institucionalna podrška središnje vlasti te 3. nedovoljno razvijena zakonska regulativa. No, sva ta ograničenja koja se pojavljuju u razvoju tržišta municipalnih obveznica više su subjektivne naravi i mogu se relativno lako otkloniti.

Dalje se u ovom radu prikazuju temeljna obilježja dvaju nefiskalnih instrumenata financiranja kojima se u mnogim zemljama prikupljaju danas znatna sredstva za financiranje kapitalnih objekata urbane infrastrukture, i to: 1. municipalne (lokalne, gradske) obveznice te 2. različiti modeli financiranja javnih potreba putem javno-privatnog partnerstva.

5.1. Lokalne (gradske, municipalne) obveznice - pojam, obilježja i vrste

Municipalne obveznice su dužničke vrijednosnice izdane od gradova, županija, općina ili drugih lokalnih jedinica. Njihova je namjena prikupljanje financijskih sredstava za izgradnju lokalne infrastrukture kao što su škole, bolnice, ceste, kanalizacija, ali i financiranje drugih projekata koji imaju karakter javnih dobara.

Izdavanjem obveznica lokalna vlast pozajmljuje novac i obećava kupcu obveznice da će vratiti posuđenu glavnicu s pripadajućim kamatama. Obično se kamate isplaćuju periodično, najčešće polugodišnje. Glavnica se najčešće isplaćuje po dospijecu, ali moguća je i periodična isplata.

U većini država postoje porezne olakšice za kupce lokalnih obveznica.¹⁰⁰ One se prvenstveno odnose na zarađene kamate. Municipalne obveznice, osim poreznih olakšica, nude investitorima mnoge druge pogodnosti. Prije svega, investitor ostvaruje atraktivne kamate, po mogućnosti oslobođene od poreznih davanja. Kamate se isplaćuju u jednakim periodima, obično polugodišnje, što znači da je gotovinski tijek predvidiv, odnosno poznat unaprijed. Municipalne obveznice izdaje lokalna vlast pa time za investitora nose visok stupanj sigurnosti naplate potraživanja.

Lokalna vlast emisijom municipalnih obveznica pronalazi neporezne oblike financijskih izvora, i to u slučaju kad porezni prihodi nisu dostatni za financiranje kapitalnih investicija. U suprotnom, ako bi lokalna vlast te kapitalne investicije financirala iz poreznih prihoda, u pravilu bi bio nužan jednokratni

¹⁰⁰ Šimović, Hrvoje, op. cit., str. 12.

nagli porast poreznih stopa. Osim što porezni obveznici nisu spremni na nagle promjene poreznih stopa, nepravедno je da troškovi kapitalnih investicija terete samo postojeće porezne obveznike. Opravdano je da se dio troškova tih kapitalnih investicija, putem dugoročnih municipalnih obveznica koji će se također služiti njihovom eksploatacijom, rasporedi i na njih same.

Lokalna vlast može emitirati radi pribavljanja potrebnih financijskih sredstava kratkoročne i dugoročne municipalne obveznice. Kratkoročne obveznice obično se nazivaju note. Kratkoročne note obično imaju rok dospeljeća do godine dana, dok dugoročne obveznice imaju rok dospeljeća dulji od godinu dana. Kratkoročne municipalne note izdaje lokalna vlast kako bi prebrodila trenutačnu nelikvidnost. Lokalna vlast izdaje note kad je priljev, odnosno gotovinski tijek proračunskih prihoda, neredovit, bilo da je riječ o porezima, dotacijama ili nekim drugim prihodima lokalnih proračuna.

Lokalne vlasti mnogo češće emitiraju dugoročne municipalne obveznice sa svrhom pribavljanja sredstava za izgradnju kapitalnih objekata urbane infrastrukture kao što su izgradnja prometne infrastrukture, mostova, vodovodnog i kanalizacijskog sustava, izgradnja objekata socijalne, zdravstvene predškolske i školske infrastrukture i slično. Dugoročne municipalne obveznice u osnovi se mogu podijeliti u sljedeće dvije vrste:¹⁰¹

1. opće obveznice (*general obligation bonds*) i
2. obveznice koje nose prihod (*revenue bonds*).

Opće obvezujuće obveznice karakterizira opća obveza izdavatelja za vraćanjem duga, odnosno i glavnica i kamata mogu biti podmirene iz bilo kojeg izvora prihoda jedinice lokalne uprave. Budući da lokalna vlast jamči svim svojim prihodima, posebno poreznim, odluku o zaduženju može donijeti predstavničko tijelo lokalne jedinice ili se raspisuje javni referendum. Zato se za takve obveznice kaže da su za ulagača najsigurnije. To proizlazi iz same činjenice da lokalna vlast jamči svim svojim prihodima.

Municipalne obveznice koje nose prihod izdaju se sa svrhom ostvarenja prihoda od pojedinog projekta. Ti projekti mogu biti npr. izgradnja cesta, mostova, kanalizacijskog sustava i slično. Glavnica i kamate vraćaju se iz prihoda koje ostvaruje objekt, izgrađen na osnovi prethodnog zaduživanja. Tako npr. naplata cestarine može vraćati obveze po izdanim obveznicama.

Postoji nekoliko grupa municipalnih obveznica s posebnim investicijskim mogućnostima. Jedna od njih su osigurane municipalne obveznice (*insured mu-*

¹⁰¹ Bubaš, Zoran, *Municipalne obveznice*, Financijska praksa, Zagreb, br. 2/95., str. 117.

nicipal bonds). One omogućuju investitoru i manji rizik naplate duga tako da osiguravajuća kompanija jamči da će isplatiti pripadajuću glavnicu i kamate ako one po dospijeću nisu plaćene od primarnog dužnika, odnosno lokalne zajednice.

Postoje obveznice koje ne nose fiksnu kamatnu stopu. Kamatna stopa periodično se rekalkulira prema kretanju neke referentne kamatne stope. Na primjer, u SAD-u to je često kamatna stopa na trezorske zapise. U tu skupinu spadaju municipalne obveznice s promjenjivom i plivajućom kamatnom stopom (*variable-rate i floating-rate bonds*).

Postoje municipalne obveznice koje ne nose kamate, nego se prodaju uz "duboki" diskont. U tu se skupinu ubrajaju obveznice bez kupona (*zero-coupon bonds*), *compound-interest* obveznice i *multiplier* obveznice. One su privlačne za ulagače koji su orijentirani na dugoročnu akumulaciju kapitala.

Kao posebnu investicijsku mogućnost, obveznica može sadržavati opciju koja investitoru omogućuje povrat glavnice na njegov zahtjev i prije dospjeća. Na taj način ulagač se oslobađa rizika obezvrjeđivanja investiranog kapitala, sadržanog u vrijednosnicama s fiksnom kamatnom stopom. Takve se obveznice zovu *put* obveznice.

Tehničke poslove vezane uz emitiranje municipalnih obveznica obično vode "gradske banke" ("gradske štedionice", "gradske riznice") pri čemu maksimiziranje profita za te poslove nije u prvom pravilu.

Municipalne obveznice kao nefiskalni instrument financiranja naročito se razvio u SAD-u u osamdesetim godinama prošlog stoljeća.¹⁰² Mnogi financijski teoretičari smatraju da je razvojem lokalnog tržišta kapitala i financiranjem javnih lokalnih potreba putem emitiranja municipalnih obveznica izbjegnuto financijski kolaps velikih američkih gradova u tim godinama.

Za razliku od SAD-a, u Europi se istodobno razvijao drugi model nefiskalnog financiranja javnih potreba lokalnih jedinica. On se temeljio na specijaliziranim financijskim posrednicima koji su se izravno ili preko poslovnih banaka uključivali u financiranje kapitalnih lokalnih javnih projekata. Ti različiti oblici povezivanja privatnog i javnog sektora u financiranju lokalnih razvojnih projekata obično se zajedničkim imenom nazivaju javno-privatno partnerstvo, o čemu će u nastavku biti više govora.

¹⁰² Bubaš, Zoran, op. cit., str. 119.

5.2. Javno-privatno partnerstvo

Javno-privatno partnerstvo je način financiranja u kojem se udružuju javni i privatni sektor radi izgradnje skupih infrastrukturnih objekata lokalnog javnog sektora.

Današnja izgradnja gradova određuje kvalitetu našeg života u budućnosti. Kvalitetna rješenja razvoja suvremenih gradova zahtijevaju velike troškove i ulaganja kako bi se osigurali zadovoljavajući standardi života u tim gradovima.

I javni i privatni sektor u današnjoj urbanoj izgradnji, svaki iz svojih ciljeva, dijele obostrane interese za suradnjom.¹⁰³ Javni sektor te ciljeve prije svega nalazi u ostvarivanju onih razvojnih ideja koje pridonose skladnom razvoju grada kao cjeline shvaćene u najširem smislu, dok privatni sektor svoj cilj vidi u maksimiziranju profita koji može ostvariti kroz taj razvoj.¹⁰⁴

Investicije u krupnu urbanu infrastrukturu su kompleksne i vrlo skupe. Fiskalni javni prihodi u pravilu su nedostatni za pokriće troškova njihove izgradnje i njihova kasnijeg održavanja. Raznim oblicima udruživanja privatnog i javnog sektora omogućuje se izgradnja takvih objekata i time se zadovoljavaju interesi obiju strana u ovom odnosu: privatni sektor ostvaruje profit i povrat ulaganja, a javni sektor osigurava građanima standard i blagostanje u pružanju javnih usluga.

Javno-privatno partnerstvo kao metoda privlačenja privatnog kapitala u lokalni javni sektor počelo se razvijati u osamdesetim godinama 20. stoljeća u Velikoj Britaniji. U stručnim krugovima zbog toga se često naziva i "britanskim" modelom nefiskalnog financiranja lokalnog javnog sektora.

Moglo bi se reći da je model udruživanja privatnog i javnog sektora u izgradnji lokalnog javnog sektora u posljednjih trideset godina doživio pravu ekspanziju u mnogim razvijenim zemljama. Može se uspješno primjenjivati u različitim varijantama za svaki infrastrukturni projekt pod sljedeća dva uvjeta.¹⁰⁵

¹⁰³ Akintoye, A., Beck, M., Hardcastle, C., *Public-Private Partnerships: Managing Risks and Opportunities*, Blackwell Science, Oxford, 2003.

¹⁰⁴ Juričić, Damir, *Izvori financiranja izgradnje lokalne i regionalne infrastrukture*, magistarski rad, Ekonomski fakultet Rijeka, Rijeka, 1999., str. 82.

¹⁰⁵ Rosenau, Pauline, *Public-Private Policy Partnerships*, The MIT Press, Cambridge, 2000.

1. da je projekt profitabilan, te
2. da može djelovati kao zasebna gospodarska jedinica.

To s druge strane znači da javno-privatno partnerstvo kao model financiranja nije moguće primijeniti kod onih javnih projekata koji ne generiraju dostatan novčani tok i prihvatljivu stopu povrata na uloženi kapital radi servisiranja duga. To znači da ako sadašnja vrijednost budućih novčanih tokova nije u korelaciji s maksimalnim iznosom duga koji projekt može podnijeti, banka neće odobriti kredit za financiranje takvog projekta.

Javno-privatno partnerstvo nije zapravo nova tehnika financiranja. Moglo bi se reći da je tom metodom financiranja izgrađen Sueski kanal, za prokopavanje kojeg je osnovano posebno društvo 1847. godine. Egipatska vlada osigurala je određeni udjel u kapitalu te porezne i carinske povlastice, dok su strani investitori osigurali preostali dio kapitala. Profit društva Sueski kanal dijelio se: egipatska vlada 15%, dioničari 10%, a ostatak od 75% ostajao je samom društvu. Zbog toga bi bilo ispravnije konstatirati da je u osamdesetim godinama prošlog stoljeća došlo do ekspanzije udruživanja interesa privatnog i javnog sektora u izgradnji infrastrukturnih objekata.

Osnovna prednost financiranja infrastrukturnih objekata putem partnerstva privatnog i javnog sektora je u tome što se na taj način osigurava dovoljno kapitala za izgradnju javne infrastrukture, a da pri tome ne dolazi do klasičnog dužničkog odnosa. Taj način financiranja lokalne infrastrukture osigurava da dužnički kapacitet lokalnih vlasti ostaje nepromijenjen. Osim toga, tim načinom financiranja investitori dugoročno ostaju na određenom području i zainteresirani su tako za njegov opći i dugoročni razvoj.

Javno-privatnim partnerstvom mogao bi se dakle smatrati svaki ugovor između javnog i privatnog sektora u kojem djelomično javne aktivnosti izvodi privatni sektor.

Javno-privatna partnerstva obično se dijele u dvije kategorije, ovisno o tome je li riječ o novom projektu ili je riječ o postojećim uslugama.

Prema tipologiji koja se razvila u SAD-u, javno-privatna partnerstva u izgradnji novih objekata kategoriziraju se, ovisno o načinu uređenja međusobnih odnosa, u jedan od sljedećih šest modela:¹⁰⁶

1. model izgradnje - upravljanja - prijenosa vlasništva (*build - operate - transfer = BOT*),

¹⁰⁶ Kuzmanić, Andreja, *Javno-privatno partnerstvo kao faktor razvoja naselja*, znanstveni ogled, Zagreb, 2005., str. 18.

2. model izgradnje - vlasništva - upravljanja - prijenosa vlasništva (*build - own - operate - transfer = BOOT*),
3. model izgradnje - vlasništva - upravljanja (*build - own - operate = BOO*),
4. model ključ u ruke (*build - transfer = BT or turnkey approach*),
5. model izgradnja - najma - prijenosa vlasništva (*build - lease - transfer = BLT*),
6. model izgradnja - prijenos vlasništva - upravljanja ili projektiranja - izgradnja - upravljanja (*transfer - operate = BTO or desing - build - operate = DBO*).¹⁰⁷

Kad je pak riječ o uključivanju privatnog sektora u pružanje postojećih javnih usluga i djelatnosti, to je uključivanje na jedan od sljedećih pet načina:¹⁰⁸

1. ugovor o izvođenju usluga (*service contract*),
2. ugovor o izvođenju i upravljanju (*management contract*),
3. najam (*lease*),
4. koncesija (*concession*),
5. prijenos vlasništva privatnom sektoru (*private divestiture*).

5.2.1. Model izgradnje - upravljanja - prijenosa vlasništva (*build - operate - transfer = BOT*)

BOT označuje najčešće korišteni način ugovaranja izgradnje velikih investicijskih objekata infrastrukture uz sudjelovanje privatnog sektora. Na taj način javni sektor preusmjeruje troškove razvoja infrastrukturnih objekata na privatni sektor. Privatni sektor, organizatori izgradnje koji se nazivaju i sponzorima, preuzima organizaciju i odgovornost za izgradnju infrastrukturnog objekta, nakon izgradnje preuzima odgovornost za njegovu uporabu (eksploataciju), održavanje i upravljanje tijekom ugovorenog razdoblja. Nakon ugovorenog razdoblja sponzori vraćaju objekt javnom sektoru na daljnju uporabu.

Prema tom modelu privatni sektor financira, gradi i eksploatira infrastrukturni javni objekt za točno određeno razdoblje, nakon kojeg ga predaje javnom sektoru.

¹⁰⁷ Prema dokumentu Europske banke za obnovu i razvoj (EBRD): Strategija za Republiku Hrvatsku (odobrena 3. ožujka 2005.), EBRD pomaže Gradu Zagrebu i ZGOS-u u strukturiranju i pripremi projekta uređaja za spaljivanje krutog otpada za financiranje prema DBO - modelu.

¹⁰⁸ Kuzmanić, op. cit., str. 19.

Temeljni su elementi svakog BOT projekta¹⁰⁹ (1) samostalni projekt utemeljen na kriterijima profitabilnosti, (2) javni sektor, (3) privatni sponzori te (4) lokalni partneri.

Uloga javnog sektora u BOT projektu je u tome što on mora biti zainteresiran za projekt te ga s te osnove treba podržati politički, zakonski i administrativno. Takvi oblici podrške moraju biti prisutni tijekom cijelog razdoblja trajanja projekta, od faze izrade ugovora do konca razdoblja eksploatacije objekta.

Privatni sponzori u BOT projektu su različite organizacije koje od infrastrukturnog objekta u koji ulažu kapital očekuju dobit. To su u pravilu različiti konzorciji koji unutar sebe imaju specijalizirane organizacije za izvođenje građevinskih radova, organizacije za isporuku opreme, klasični investitori kapitala te svi oni koji su u projekt voljni uložiti svoj novac. Privatni sponzori u pravilu osnivaju neku vrstu trgovačkog društva koje se javlja kao investitor izgradnje i brine se o svim poslovima vezanim za realizaciju projekta.

Lokalni partneri također su važan element u BOT projektu. Lokalna vlast nastoji da se u realizaciji infrastrukturnog javnog objekta koriste lokalni resursi: lokalna radna snaga, lokalne građevinske tvrtke, domaća oprema i slično.

6. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

1. Grad Zagreb u sustavu lokalnih i regionalnih jedinica u Hrvatskoj ima poseban upravni te, posljedično tome, i normativni položaj: 1. glavni je grad, 2. jedinica je lokalne samouprave te 3. jedinica regionalne (područne) samouprave. O njegovu pak financijskom značaju svjedoči udjel javnih rashoda Grada u ukupnim rashodima lokalnih i regionalnih jedinica za godine 2000. do 2004.: na Grad Zagreb u svakoj godini otpada, po pravilu, preko 30% lokalnih javnih rashoda od ukupno 570 lokalnih i regionalnih jedinica Republike Hrvatske.

2. Podrobnija analiza rashodne strane proračuna Grada Zagreba iziskivala je, zbog u radu već izloženih razloga, podjelu na dva razdoblja: 1. godine 2000. i 2001. te 2. godine 2002. - 2005. Strukturu izdataka za prve dvije godine obilježava ponajprije (i) ukupan porast izdataka, (ii) primjetan porast kapitalnih izdataka praćen i u apsolutnim iznosima i u relativnim udjelima te,

¹⁰⁹ Juričić, op. cit., str. 73.

prethodnoj tvrdnji usprkos, 3. dominantnost udjela tekućih izdataka (70%) nasuprot kapitalnim izdatcima (20%, odnosno 25%).

Kretanja strukture rashoda za sljedeće četiri godine pak upućuju također na 1. stalan porast ukupnih rashoda, ponajprije njihovih apsolutnih iznosa, te 2. "stabilnu" strukturu izdataka promatrajući njihove relativne udjele: rashodi poslovanja kreću se na razini 70%, rashodi za nabavu nefinancijske imovine kreću se između 21% i 23%, dok se rashodi za nabavu financijske imovine kreću na razini 6%. S obzirom na to da rashodi poslovanja **većim** dijelom namjenski pokrivaju tekuće izdatke, a rashodi za nabavu nefinancijske imovine kapitalne izdatke, dopušten je zaključak da se u cijelom promatranom razdoblju (2000.-2005.) proračunska struktura odnosa tekućih nasuprot kapitalnim izdatcima kreće u omjeru koji čini približno 70%-tni udjel tekućih nasuprot 20% do 25%-tnom udjelu kapitalnih izdataka. Iako je rast kapitalnih izdataka nedvojbeno primjetan, ponajprije praćen u apsolutnim iznosima, postavlja se pitanje može li takva struktura izdataka uspješno zadovoljiti potrebne kapacitete u razvoju urbane infrastrukture Grada Zagreba. Naznačeno posebice dobiva na važnosti imajući u vidu činjenicu da je u promatranom razdoblju proračun ujedno bio i glavni instrument financiranja razvoja urbane infrastrukture.

3. U strukturi proračunskih izdataka susrećemo se sa stavkom izdataka primarno vezanih uz provođenje socijalne politike (stavka izdataka za subvencije i tekuće transfere u godinama 2000. i 2001., odnosno stavke izdataka za subvencije, pomoći, naknade građanima i kućanstvima te ostalo u godinama 2002.-2005.) odnosno uz davanje povlastica nekim kategorijama građana za neke komunalne usluge individualne potrošnje (primjerice besplatna vožnja javnim gradskim prijevozom za građane iznad 65 godina). S tim u svezi postavlja se pitanje u kojoj je mjeri provođenje socijalne politike predmet rashodne strane gradskog proračuna ili bi socijalna politika i mjere njezina provođenja ipak morale biti koordinirane s razine središnje vlasti te, s druge strane, ostvaruju li se takvim modalitetom mjera socijalne politike, putem općih oslobađanja, uistinu u punoj mjeri ciljevi zbog kojih se poduzimaju ili bi se to moglo uspješnije ostvariti kroz izravne pomoći samo onim građanima koji se nalaze u socijalnim teškoćama.

4. Prethodnu tvrdnju o proračunu kao temeljnom instrumentu financiranja urbane infrastrukture Grada Zagreba posebice potkrepljuju i podatci u okviru računa financiranja odnosno strukture transakcija na financijskoj imovini. Ti podatci upućuju na to da je u cijelom promatranom razdoblju korišten "kla-

sičan sustav zaduživanja” odnosno da su pored proračunskih sredstava, kao jedini oblik zaduživanja značajno mjesto zauzimali krediti. Drugi nefiskalni instrumenti financiranja kao što su sredstva lokalnog tržišta kapitala odnosno municipalne obveznice ili javno-privatno partnerstvo zauzimali su tek skromno mjesto.

5. Uključivanje nefiskalnih instrumenata financiranja istodobno postavlja pitanje i potrebe određenih institucionalnih rješenja. Na tom tragu korisno je razmotriti mogućnost osnivanja gradske riznice s ciljem jačanja položaja Grada Zagreba kao financijskog subjekta. Uloga gradske riznice posebice bi imala važnost upravo u dijelu financijskog poslovanja Grada povezanog s financijskim poslovanjem gradskih javnih poduzeća te izvršavanjem gradskog proračuna odnosno nadzorom nad ukupnim javnim izdatcima na razini Grada Zagreba.

6. Podrobnija analiza prihodne proračunske strukture također je iziskivala podjelu na dva razdoblja: 1. godine 2000. i 2001. te 2. godine 2002. - 2005. U prve dvije godine najznačajnije mjesto zauzimali su porezni prihodi s relativnim udjelom preko 60%. Drugi po izdašnosti izvor prihoda činili su neporezni prihodi s relativnim udjelom preko 20%. Prihodi od zaduživanja na trećem su mjestu po važnosti, ali s primjetnim trendom opadanja. Važnost poreznih prihoda nedvojbeno je i u sljedeće četiri godine (2002.-2005.): njihov relativni udjel iznosi približno 70% ukupnih prihoda. Sljedeći po važnosti izvor prihoda jesu prihodi od imovine i prihodi od administrativnih pristojbi i po posebnim propisima. Relativni udjel naznačenih skupina prihoda, koje po svojim obilježjima pripadaju u neporezne prihode Grada, kreće se u promatranim godinama preko 20% ukupnih prihoda. Izložene tvrdnje dopuštaju zaključak o sličnosti prihodne strukture Grada Zagreba u ukupno promatranom razdoblju 2000.-2005., odnosno o dominantnosti poreznih prihoda te važnosti neporeznih prihoda kao druge po izdašnosti skupine prihoda. Jednako tako i podrobnija struktura poreznih prihoda u razdoblju 2000.-2005. pokazuje konstantnu važnost zajedničkih poreza: poreza na dohodak, poreza na dobit te poreza na promet nekretnina. Vlastiti gradski i županijski porezi zauzimaju skromno mjesto; njihov relativni udjel kreće se po pravilu na razini 3%. U okviru neporeznih prihoda posebno mjesto zauzimaju prihodi od komunalnih naknada i komunalnog doprinosa. Zaključno nužno je i istaknuti da Zagreb ostvaruje nezatne prihode u okviru skupine pomoći, što je posebice važno u razdoblju od 2002. do 2005. imajući u vidu proces decentralizacije.

7. Promatrajući prihodnu stranu, proračuna, nužno je istaknuti da se u svim godinama javlja višak prihoda koji se kao neutrošena sredstva prenosi u sljedeću. Udjel viška prihoda u ukupnim prihodima tako iznosi, primjerice, u 2003. (višak iz 2002.) 2%, u 2004. (iz 2003.) 0,54% te u 2005. (iz 2004.) 1,5%. Naznačenu stalnu pojavu viška nužno je dovesti u vezu s dvije pojave. Prva je raskorak između ostvarenih i planiranih proračunskih prihoda u cijelom razdoblju, što zasigurno upućuje i na pitanje cjelokupnog sustava naplate vlastitih prihoda. Ne dvojecí o važnosti pitanja pune naplate proračunskih sredstava i kao posebnog problema, u ozračju već spomenutog viška prihoda problematika naplate dobiva posebno značenje jer upućuje na mogućnost i većeg suficita nego što je bio ostvaren. Druga je kontradiktornost u svezi s proračunskim viškom razina javnih dobara u Gradu Zagrebu: naime, na jednoj strani "prepoznamo" nedovoljnu ponudu javnih dobara (primjerice pitanja prometne i komunalne infrastrukture) i nerealizirane proračunske izdatke, dok na drugoj strani susrećemo u dužem razdoblju stalnu pojavu proračunskog viška sredstava. Na tom tragu postavlja se pitanje koji su tome razlozi, no u svakom slučaju nameće se potreba ažurne i razvojne strategije ukupne urbane, posebice komunalne, infrastrukture kao i svih subjekata koji prate njezinu realizaciju.

8. Ukupnu strukturu financiranja Grada Zagreba moguće je označiti monotipnom s proračunom kao temeljnim instrumentom financiranja javnih rashoda te dominantnim udjelom fiskalnih elemenata. Međutim, istodobno postavlja se pitanje dugoročne održivosti takve strukture financiranja, pri čemu se kao glavni ograničavajući čimbenik nameće "iscrpljenost" i ograničenost fiskalnih instrumenata, ali i potreba kapitalnih ulaganja u narednom razdoblju u cilju ostvarivanja razvojne strategije te podizanja razine opskrbe javnim dobrima u Gradu Zagrebu. Na tom tragu, istraživanja i praksa upućuju na potrebu uvođenja nefiskalnih instrumenata financiranja koji u danim uvjetima pokazuju prednosti, a koji su dosada zauzimali tek skromno mjesto u gradskim financijama. To se prije svega odnosi na institut javno-privatnog partnerstva koji je već u mnogim zemljama postao važnim instrumentom javne politike financiranja infrastrukturnih objekata. No, smatramo nužnim upozoriti da je i pri korištenju instituta javno-privatnog partnerstva potrebno adekvatno razriješiti mnoge rizike koji se susreću u odnosima javnog i privatnog sektora (politički rizik, rizik izbora privatnog partnera, profitni rizik, normativni rizik, itd.).

Summary

Jure Šimović *
Tereza Rogić Lugarić **

THE FINANCING OF PUBLIC NEEDS IN LARGE TOWNS:
THE EXPERIENCE OF ZAGREB

In the first part of the article, the authors explore the main features of the existing system of financing the public needs in the town of Zagreb in the period 2000-2005, paying special attention to the analysis of the system of public expenditure, primarily through functional and economic classification, with a special regard to the system of public revenue. The overall structure of financing of the town of Zagreb in the examined period can be defined as belonging to a single type with: 1. the budget as the basic instrument of financing the public expenditure, 2. the relation between current and development expenditures in which current expenditures make up 70% of all expenditures in the period, as opposed to 20% of development expenditures (although an increase of absolute and relative share of this type of expenditure is also visible), and 3. dominant share of fiscal elements in the system of public revenue. At the same time, the question of sustainability of the given structure of financing imposes itself regarding two limiting factors: the exhaustion of fiscal instruments and the obvious need for further development investments and realization of goals of development strategy of Zagreb in keeping with processes of decentralisation and increasing the necessary level of public goods (the overall urban, primarily municipal infrastructure).

In the second part of the article, the authors propose to include non-fiscal instruments of financing the local infrastructure: municipal shares and public-private partnerships. The above instruments are used increasingly, and they provide the basis for the inclusion of the private financing sector into the financing of local investment programs. However, the authors point out that in using the above instruments it is necessary to find adequate solutions for a number of risks involved in the association of the public and private sectors.

Key words: budget of the town of Zagreb, decentralization, non-fiscal instruments of financing, bonds, public-private partnership

* Jure Šimović, Ph. D., Professor, Faculty of Law, University of Zagreb, Trg maršala Tita 14, Zagreb

** Tereza Rogić Lugarić, LL. M., Assistant, Faculty of Law, University of Zagreb, Trg maršala Tita 14, Zagreb

Zusammenfassung

Jure Šimović *

Tereza Rogić Lugarić **

DIE FINANZIERUNG ÖFFENTLICHER BEDÜRFNISSE IN
GROSSSTÄDTEN: ERFahrungen AUS DER STADT ZAGREB

Im ersten Teil der Arbeit untersuchen die Autoren die Grundmerkmale des bestehenden Systems zur Finanzierung der öffentlichen Bedürfnisse in der Stadt Zagreb im Zeitraum von 2000 bis 2005, wobei zunächst durch die funktionelle und ökonomische Klassifizierung jeweils das System der öffentlichen Ausgaben und das System der öffentlichen Ausgaben analysiert wurden. Die Gesamtfinanzierungsstruktur der Stadt Zagreb im betrachteten Zeitraum kann als monotypisch bestimmt werden, wobei als Erstes der Haushalt das Hauptinstrument der Finanzierung der öffentlichen Ausgaben bildet, als Zweites die laufenden Ausgaben in der Regel 70% der Gesamtausgaben im Gesamtzeitraum im Vergleich zu 20% Kapitalausgaben ausmachen (letztere sind absolut und relativ im Anstieg) und als Drittes die fiskalischen Elemente einen dominanten Anteil am System der öffentlichen Einnahmen haben. Zugleich stellt sich die Frage der Tragbarkeit der genannten Finanzierungsstruktur angesichts zweier einschränkender Faktoren: des erschöpften fiskalischen Instrumentariums und des unzweifelhaften Bedürfnisses nach weiteren Investitionen beziehungsweise der Umsetzung der entwicklungsstrategischen Ziele der Stadt, die mit den Dezentralisierungsprozessen und der Verbesserung des erforderlichen Standards der öffentlichen Güter (der gesamten urbanen, vor allem kommunalen Infrastruktur) einhergehen.

Im zweiten Teil der Arbeit tragen die Autoren Vorschläge zur Einbeziehung nicht-fiskalischer Elemente in die Finanzierung der lokalen Infrastruktur vor, nämlich kommunale Schuldverschreibungen und die öffentlich-private Partnerschaft. Diesen in der Praxis zunehmend genutzten Instrumenten liegt die Beteiligung des privaten Finanzsektors an der Finanzierung lokaler Investitionsprogramme zugrunde. Die Autoren weisen jedoch besonders darauf hin, dass es auch beim Einsatz der genannten Instrumente notwendig ist, viele die Verknüpfung von öffentlichem und privatem Sektor begleitenden Risiken angemessen zu behandeln.

Schlüsselwörter: Haushalt der Stadt Zagreb, Dezentralisierung, nichtfiskalische Finanzierungsinstrumente, Schuldverschreibungen, öffentlich-private Partnerschaft

* Dr. Jure Šimović, Professor an der Juristischen Fakultät in Zagreb, Trg maršala Tita 14, Zagreb

** Mag. Tereza Rogić Lugarić, Assistentin an der Juristischen Fakultät in Zagreb, Trg maršala Tita 14, Zagreb