Proračun lokalnih jedinica s posebnim osvrtom na proračun Grada Gospića

Marinac, Antonija

Undergraduate thesis / Završni rad

2016

Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj: **Polytechnic Nikola Tesla in Gospić / Veleučilište Nikola Tesla u Gospiću**

Permanent link / Trajna poveznica: https://urn.nsk.hr/urn:nbn:hr:107:783562

Rights / Prava: In copyright / Zaštićeno autorskim pravom.

Download date / Datum preuzimanja: **2024-03-29**

Repository / Repozitorij:

Polytechnic Nikola Tesla in Gospić - Undergraduate thesis repository

zir.nsk.hr

Image not found or type unknown

VELEUČILIŠTE „NIKOLA TESLA“ U GOSPIĆU

Antonija Marinac

PRORAČUN LOKALNIH JEDINICA S POSEBNIM OSVRTOM NA PRORAČUN GRADA GOSPIĆA

BUDGET OF LOCAL UNITS WITH SPECIAL REFERENCE TO THE BUDGET OF CITY GOSPIĆ

Završni rad

Gospić, 2016.

VELEUČILIŠTE „NIKOLA TESLA“ U GOSPIĆU

Upravni odjel

Stručni studij Upravno pravo

PRORAČUN LOKALNIH JEDINICA S POSEBNIM OSVRTOM NA PRORAČUN GRADA GOSPIĆA

BUDGET OF LOCAL UNITS WITH SPECIAL REFERENCE TO THE BUDGET OF CITY GOSPIĆ

Završni rad

MENTOR

dr.sc. Mehmed Alijagić, prof.

STUDENT

Antonija Marinac

JMBAG: 0296013143/13

Gospić, rujan 2016.

Veleučilište „Nikola Tesla“ u Gospiću

Prilog 1.

Upravni odjel

Gospić, 05.07. 2016.

ZADATAK

za završni rad

Pristupniku Antonija Marinac MBS: 2963000365/13

Studentu stručnog studija Upravni izdaje se tema završnog rada pod nazivom

Proračun lokalnih jedinica s posebnim osvrtom na proračun grada Gospića

Sadržaj zadatka :

Lokalna samouprava

Proračun jedinica lokalne samouprave i uprave

Proces izrade, donošenja i izvršavanja lokalnog proračuna

Proračun grada Gospića

Prihodi proračuna grada Gospića

Rashodi proračuna grada Gospića

Završni rad izraditi sukladno odredbama Pravilnika o završnom radu Veleučilišta „Nikola Tesla“ u Gospiću.

Mentor: dr. sc. Mehmed Aljagić (ime i prezime) zadano: 05.07.2016 (nadnevak), (potpis)

Pročelnik odjela: Tomislav Lopac (ime i prezime) predati do: 30.09.2016 (nadnevak), (potpis)

Student: Antonija Marinac (ime i prezime) primio zadatak: 05.07.2016 (nadnevak), (potpis)

Dostavlja se:

- mentoru
- pristupniku

IZJAVA

Izjavljujem da sam završni rad pod naslovom ***„Proračun lokalnih jedinica s posebnim osvrtom na proračun Grada Gospića "*** izradio/la samostalno pod nadzorom i uz stručnu pomoć mentora dr.sc. Mehmeda Alijagića, prof. v.š

Antonija Marinac

(potpis studenta)

SAŽETAK

Lokalni se proračuni temelje na planiranju i praćenju iznosa unutar pojedine stavke prihoda i izdataka, a u skladu s propisanim računskim planom državnog proračuna što ga primjenjuju i lokalne jedinice. Planira se gornja granica odnosno najviši iznos izdatka po pojedinoj stavci. Takav pristup podržavaju i propisi kojima se uređuju proračunski procesi, ponajprije Zakon o proračunu kao temeljni akt, dok Statut predstavlja temeljni akt jedinice samouprave, odnosno on je najviši i najvažniji pravni akt jedinice te stoga s njim moraju biti usklađeni svi ostali opći akti koji se odnose na lokalni samoupravni djelokrug. Statut za jedinicu samouprave ima isti značaj kao ustav za razinu cijele države. Naravno, statut mora biti usklađen s osnovama pravnog uređenja države, što znači s Ustavom, zakonima i drugim propisima. Za obavljanje poslova iz svoga samoupravnog djelokruga lokalne jedinice osiguravaju sredstva u svojem proračunu. Proračunska sredstava stječu iz vlastitih izvora - prihodi od vlastite imovine, županijski, gradski odnosno općinski porezi, novčane kazne, pristojbe, naknade, zajedničkih prihoda, uglavnom poreza - porez na dohodak, dobit, promet nekretnina i porez na priređivanje igara na sreću) koji se dijele sa središnjom državom, te dotacija iz državnoga i županijskog proračuna.

Ključne riječi: proračun, Ustav, Zakon, Statut, lokalna jedinica, prihodi

Abstract

Local budgets are based on planning and tracking amount inside of each revenue and expenditure item according to legitimate national classification of accounts which is also used by local government. Maximum limit is planned meaning the highest amount in each item. That kind of approach is allowed by regulations which are used to calculate budget processes, first of all Budget Law as fundamental act, while Statute is fundamental act of local government meaning he's the highest and most valuable legal local act meaning all others files which are used in local goverment must be harmonized with it. Statute for self-government has the same meaning as does Constitution for whole country. Of course, Statute must be in legal regulations with basics of country law meaning with Constitution, acts and other regulations. Local goverment provides fundings in it's budget for jobs in self-goverment area of responsibilty. Budget fundings are gathered from own sources- own assets income, county, municipality taxes, money fines, fees, charges, mutal incomes, taxes (tax added value, profit, real-estate sales, lottery-games taxes) which are divided with central state and grants from state and county budget.

Key words: budget, Constitution, Law, Statute, local government, income

SADRŽAJ

1. UVOD 1
2. LOKALNA SAMOUPRAVA 2
2.1. Pravni okvir 2
2.2. Ustrojstveni oblici jedinica samouprave 4
2.3. Financiranje lokalne samouprave 7
3. PRORAČUN JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE I UPRAVE 10
3.1. Funkcije lokalnog proračuna 11
4. PROCES IZRADE, DONOŠENJA I IZVRŠAVANJA LOKALNOG PRORAČUNA 14
4.1. Sadržaj proračuna 14
4.2. Sudionici u proračunskom procesu 15
4.3. Faze u donošenju proračuna 19
4.3.1. Planiranje proračuna lokalnih jedinica 19
4.3.2. Rasprava i prihvaćanje proračuna 20
4.3.3. Izvršavanje proračuna 21
4.3.4. Preraspodjela proračuna 21
4.3.5. Rebalans (izmjene) proračuna 22
4.3.6. Izvješće o izvršenju proračuna 22
4.3.7. Godišnji obračun proračuna 22
4.3.8. Javnost proračunskih dokumenata 23
5. PRORAČUN GRADA GOSPIĆA 24
5.1. Prihodi proračuna 30
5.2. Rashodi proračuna 32
5.3. Projekcija proračuna Grada Gospića za razdoblje od 2016. do 2018.godine 34
5.3.1. Procjena prihoda i primitaka za razdoblje 2016.-2018 34
5.3.2. Procjena rashoda i izdataka za razdoblje 2016.-2018 36
6. ZAKLJUČAK 39
LITERATURA 40
POPIS ILUSTRACIJA 43

1. UVOD

Temeljem Ustava Republike Hrvatske, građanima se jamči pravo na lokalnu i područnu /regionalnu samoupravu. Jedinice lokalne samouprave su općine i gradovi, a pravo na lokalnu samoupravu se ostvaruje putem lokalnih predstavničkih tijela koje su sastavljene od članova izabranih na lokalnim izborima, tajnim i neposrednim glasovanjem. Prema Ustavu Republike Hrvatske jedinice lokalne samouprave obavljaju lokalne poslove od lokalne važnosti kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana. Grad je jedinica lokalne samouprave u kojoj je sjedište županije te svako mjesto koje ima više od 10.000 stanovnika, a predstavlja urbanu, povijesnu, prirodnu, gospodarsku i društvenu cjelinu. Iznimno, gdje za to postoje posebni razlozi

- povijesni, gospodarski, geoprometni, gradom se može utvrditi i mjesto koje ne zadovoljava pobrojane uvjete. U sastav grada mogu biti uključena i prigradska naselja koja s gradskim naseljem čine gospodarsku i društvenu cjelinu te su s njim povezana dnevnim migracijskim kretanjima i svakodnevnim potrebama stanovništva od lokalnog značenja. Svoje unutarnje ustrojstvo, djelokrug rada jedinice lokalne samouprave uređuje statutom. Jedinice lokalne samouprave se financiraju iz vlastitih prihoda, a država je dužna potpomoći one jedinice koje nisu u stanju samostalno financirati potrebe lokalnog stanovništva. U Republici Hrvatskoj postoje tri razine proračuna: državni proračun, proračuni izvanproračunskih fondova te proračuni jedinica lokalne samouprave i uprave, odnosno proračun lokalnih jedinica. Sva tri proračuna čine cjelinu - proračun opće države. Prema Zakonu o proračunu svaka je jedinica samouprave dužna za svaku kalendarsku godinu donijeti godišnji plan prihoda i rashoda koji se naziva proračun. U proračunu se procjenjuju prihodi i primici te utvrđuju rashodi i izdaci za jednu godinu. Sredstva proračuna koriste se za financiranje poslova, funkcija i programa tijela lokalnih jedinica i korisnika lokalnih proračuna u visini koja je neophodna za njihovo obavljanje i izvršavanje. U ovom radu posebno će se govoriti o financiranju lokalne samouprave i donošenju proračuna jedinica lokalne samouprave, s osvrtom na proračun Grada Gospića.

2. LOKALNA SAMOUPRAVA

Lokalna samouprava zajamčena je Ustavom Republike Hrvatske[1] (dalje: Ustav) čl. 133. koji kaže: *„Građanima se jamči pravo na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu.“* Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi[2] uređuje jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, njihov djelokrug, ustrojstvo, način rada njihovih tijela, nadzor nad njihovim aktima i radom te druga pitanja od značaja. Jedinice lokalne samouprave su općine i gradovi.

U okviru Vijeća Europe države članice usvojile su Europsku povelju o lokalnoj samoupravi (dalje: Europska povelja), kojom su odredili minimum osnovnih načela upravljanja koje bi svaki demokratski sustav lokalne samouprave trebao poštovati. Europska povelja je pravni instrument koji osigurava osnovne standarde za učinkoviti rad lokalne samouprave i jamči političku, administrativnu i financijsku neovisnost lokalnih vlasti. Europska povelja[3] u članku tri pod lokalnom samoupravom podrazumijeva *pravo i mogućnost lokalnih jedinica da, u okvirima određenim zakonom, uređuju i upravljaju, uz vlastitu odgovornost i u interesu lokalnog pučanstva, bitnim dijelom javnih poslova*.

2.1. PRAVNI OKVIR

Pravni okvir za ostvarivanje prava na lokalnu samoupravu u Republici Hrvatskoj uz Ustav Republike Hrvatske, čine ostali zakoni i međunarodni ugovori:

- Ustav je najviši pravni akt Republike Hrvatske, kojim su, u Poglavlju VI. Mjesna, lokalna i područna (regionalna) samouprava u čl. 133. – 138. Ustava, uspostavljeni opći okvir i utvrđena opća načela za ostvarivanje prava na lokalnu samoupravu. Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi uređuje jedinice lokalne samouprave i

[1]Ustav Republike Hrvatske, NN 56/90, 135/97, 8/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 5/14, (dalje: Ustav)
[2]Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, NN 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13, 137/1, (dalje: Zakon)
[3]Europska povelja o lokalnoj samoupravi, NN, Međunarodni ugovori br. 14/97, 2/07, 4/08, 5/08. Zakonom o potvrđivanju Europske povelje o lokalnoj samoupravi NN – međunarodni ugovori br. 14/97, Republika Hrvatska prihvatila je 1997. godine dio odredbi Povelje, na snazi od 01. siječnja 1998. godine. Republika Hrvatska 2008. godine u potpunosti je ratificirala Europsku povelju, NN – međunarodni ugovori br. 4/08.

jedinice područne (regionalne) samouprave, njihov djelokrug i ustrojstvo, način rada njihovih tijela, nadzor nad njihovim aktima i radom te druga pitanja od značenja za njihov rad,

- Zakon o Gradu Zagrebu[4] koji uređuje položaj, djelokrug i ustrojstvo Grada Zagreba, glavnog grada Republike Hrvatske,
- Zakon o lokalnim izborima[5] koji uređuje lokalne izbore, odnosno izbore članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i izbore općinskih načelnika, gradonačelnika i župana te njihovih zamjenika,
- Zakon o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj[6] koji utvrđuje područno ustrojstvo Republike Hrvatske te određuje područja svih županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj, njihove nazive i sjedišta, način utvrđivanja i promjene granica općina i gradova, postupak koji prethodi promjeni područnog ustrojstva i druga pitanja od značaja za područno ustrojstvo jedinica lokalne samouprave, odnosno jedinica područne (regionalne) samouprave,
- Zakon o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave[7] koji uređuje izvore sredstava i financiranje poslova iz samoupravnog djelokruga županije, općine i grada,
- Ostali, posebni zakoni kojima je uređeno obavljanje pojedinih djelatnosti iz samoupravnog ili prenesenog djelokruga jedinica samouprave.

Sastavni dio nacionalnog pravnog okvira za ostvarivanje prava na lokalnu samoupravu u Republici Hrvatskoj čine i dva međunarodna ugovora kojima je Republika Hrvatska pristupila i koji su pravno obvezujući jesu, već spomenut, Europska povelja o lokalnoj samoupravi i Europska okvirna konvencija o prekograničnoj suradnji između teritorijalnih jedinica ili vlasti[8]. Ova su dva međunarodna ugovora potvrđena *Zakonom o potvrđivanju Europske povelje o lokalnoj samoupravi NN-MU 014/1997*. i *Zakonom o potvrđivanju Europske okvirne konvencije o prekograničnoj suradnji između teritorijalnih jedinica ili vlasti NN-MU 010/2003*.

[4]Zakon o Gradu Zagrebu, NN 62/01, 125/08, 36/09, 119/14, na snazi od 01.01.2015.
[5]Zakon o lokalnim izborima, NN 144/12
[6]Zakon o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj, pročišćeni tekst zakona, NN 86/06, 125/06, 16/07, 95/08, 46/10, 145/10, 37/13, 44/13, 45/13, 110/15
[7]Zakon o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave - na snazi od 01.01.2015., NN 117/93, 69/97, 33/00, 73/00, 127/00, 59/01, 107/01, 117/01, 150/02, 147/03, 132/06, 26/07, 73/08, 25/12, 147/14, 100/15
[8]"Narodne novine – međunarodni ugovori" broj 10. od 06.06.2003.

2.2. USTROJSTVENI OBLICI JEDINICA SAMOUPRAVE

Ustrojstveni oblici jedinica lokalne samouprave su općine i gradovi, dok su županije jedinice područne (regionalne) samouprave. Prema članku 4. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi Općina je jedinica lokalne samouprave koja se osniva, u pravilu, za područje više naseljenih mjesta koja predstavljaju prirodnu, gospodarsku i društvenu cjelinu te koja su povezana zajedničkim interesima stanovništva.

Grad je jedinica lokalne samouprave u kojoj je sjedište županije te svako mjesto koje ima više od 10.000 stanovnika, a predstavlja urbanu, povijesnu, prirodnu, gospodarsku i društvenu cjelinu. Iznimno, gdje za to postoje posebni razlozi - povijesni, gospodarski, geoprometni, gradom se može utvrditi i mjesto koje ne zadovoljava pobrojane uvjete. U sastav grada mogu biti uključena i prigradska naselja koja s gradskim naseljem čine gospodarsku i društvenu cjelinu te su s njim povezana dnevnim migracijskim kretanjima i svakodnevnim potrebama stanovništva od lokalnog značenja (Zakon, čl. 5.).

Veliki grad je jedinica lokalne samouprave koja je ujedno gospodarsko, financijsko, kulturno, zdravstveno, prometno i znanstveno središte razvitka šireg okruženja i ima više od 35.000 stanovnika.

Županija je jedinica područne (regionalne) samouprave čije područje predstavlja prirodnu, povijesnu, prometnu, gospodarsku, društvenu i samoupravnu cjelinu (Zakon, čl. 6.). Grad Zagreb, glavni grad Republike Hrvatske, posebna je jedinica samouprave koja istovremeno ima položaj i ovlasti i grada i županije. Poseban položaj, djelokrug i ustrojstvo Grada Zagreba uređeni su posebnim Zakonom o Gradu Zagrebu.

Jedinica samouprave ima:

- predstavničko tijelo

Predstavničko tijelo je tijelo u koje građani biraju svoje predstavnike radi donošenja različitih akata iz samoupravnog djelokruga općine, grada odnosno županije te obavljanja drugih poslova u skladu sa zakonom i statutom jedinice. Predstavničko tijelo u općini je općinsko vijeće, u gradu gradsko vijeće, u županiji županijska skupština, a u Gradu Zagrebu Skupština Grada Zagreba.

Predstavničko tijelo obavlja sljedeće poslove:

- ✓ donosi statut jedinice,
- ✓ donosi odluke i druge opće akte kojima uređuje pitanja iz samoupravnog djelokruga jedinice,
- ✓ osniva radna tijela, bira i razrješuje njihove članove te bira, imenuje i razrješuje i druge osobe određene zakonom, drugim propisom ili statutom,
- ✓ uređuje ustrojstvo i djelokrug upravnih tijela jedinice,
- ✓ osniva javne ustanove i druge pravne osobe za obavljanje gospodarskih, društvenih, komunalnih i drugih djelatnosti od interesa za jedinicu,
- ✓ obavlja i druge poslove koji su zakonom ili drugim propisom stavljeni u njegov djelokruga (Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, čl. 35.).

- izvršno tijelo

Izvršno tijelo u općini je općinski načelnik, u gradu gradonačelnik, a u županiji župan (čl. 39.).

Općinski načelnik, gradonačelnik odnosno župan:

- ✓ priprema prijedloge općih akata,
- ✓ izvršava ili osigurava izvršavanje općih akata predstavničkog tijela,
- ✓ usmjerava djelovanje upravnih tijela te nadzire njihov rad,
- ✓ upravlja nekretninama i pokretninama u vlasništvu jedinice kao i njezinim prihodima i rashodima, u skladu sa zakonom i statutom,

- ✓ odlučuje o stjecanju i otuđivanju nekretnina i pokretnina te raspolaganju ostalom imovinom jedinice u skladu sa Zakonom, statutom jedinice i posebnim propisima; može odlučivati o visini pojedinačne vrijednosti do 0,5% iznosa prihoda jedinice, ali najviše do 1.000.000,00 kuna, a ako je taj iznos manji od 70.000,00 kuna, tada može odlučivati najviše do tog iznosa,
- ✓ imenuje i razrješuje predstavnike jedinice u tijelima javnih ustanova, trgovačkih društava i drugih pravnih osoba,
- ✓ obavlja i druge poslove utvrđene zakonom i statutom (čl. 48.).

- upravna tijela

Za obavljanje upravnih poslova u jedinici se ustrojavaju upravna tijela – odjeli, službe i druge organizacijske jedinice u kojima se neposredno obavljaju poslovi iz njezinog djelokruga (čl. 75.).

Ustrojstvo upravnih tijela i raspored poslova iz djelokruga jedinice uređuje njezino predstavničko tijelo općim aktom u skladu sa zakonom i statutom jedinice. Koliko će upravnih tijela jedinica ustrojiti i kako će između njih rasporediti poslove iz svog djelokruga, ovisi prije svega o poslovima koje treba obaviti, a koji su predodređeni potrebama građana koje lokalna uprava treba zadovoljiti, kao i njezinim mogućnostima. I jedno i drugo zajedno ovisi o nizu drugih čimbenika kao što su npr. veličina jedinice, ekonomska snaga, kadrovski kapaciteti, prirodni položaj i dr.. Jedinice koje imaju do 3.000 stanovnika ustrojavaju jedinstveni upravni odjel za obavljanje svih poslova iz njihova djelokruga. Jedinstveni upravni odjel mogu ustrojiti i jedinice koje imaju više od 3.000 stanovnika, ako procijene da će tako učinkovitije obaviti poslove iz svog djelokruga.

Moglo bi se reći da lokalna samouprava razrađuje i zaokružuje ideju diobe vlasti u horizontalnom poimanju - zakonodavna, izvršna, sudbena vlast, s jedne strane, te tehniku kontrole državnog aparata, sve to u vertikalnom odnosu- viših/širih i nižih/užih teritorijalnih jedinica - od lokalnih, preko regionalnih, do nacionalnih i nadnacionalnih razina, a za što je nužno demokratsko ozračje (Lauc, 2006.).

Prednosti lokalne samouprave:

- protuteža središnjoj vlasti,
- osigurava široki krug javnih službi,
- omogućava rješavanje javnih problema,
- pridonosi decentralizaciji,
- dio je demokratske političke tradicije.

Lokalna samouprava trebala bi osigurati ostvarenje demokratskih političkih vrijednosti kao što su sudjelovanje građana u obavljanju funkcija vlasti, veći politički utjecaj lokalnog stanovništva te socijalnih vrijednosti.

2.3. FINANCIRANJE LOKALNE SAMOUPRAVE

Lokalne jedinice, prihode za poslove iz svojeg djelokruga osiguravaju na temelju zakona, propisa u skladu s Ustavom Republike Hrvatske i na temelju Europske povelje o lokalnoj samoupravi. Temeljem Ustava, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave imaju pravo na vlastite prihode kojima slobodno raspolažu u obavljanju poslova iz svojeg djelokruga (Ustav, čl. 138. st. 1.). Zakonom je uređen cjelokupni lokalni samoupravni sustav od teritorijalnog ustroja, poslova, izvora sredstava, sustava financiranja i nadzor. Sigurnost i opstanak lokalnih jedinica jamči se i odredbom po kojoj moraju biti razmjerni ovlastima predviđenim Ustavom i zakonom, a financijski slabijim jedinicama država je dužna pomagati prema zakonskim propisima donesenim u skladu s ustavnim određenjima (Čulo, 2011.) .

Zakon o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave definira izvore prihoda za jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, vrste zajedničkih poreza koji se dijele između različitih razina vlasti i njihovu diobu između središnje države, županija, gradova i općina.

Jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave osiguravaju prihode za financiranje svojih aktivnosti i slobodno njima raspolažu.

Općenito, prihodi općina, gradova i županija trebali bi biti jednaki zadacima koje izvršavaju. Sustav financiranja lokalne samouprave prilično je složen i obuhvaća različite izvore prihoda, uključujući poreze - vlastite poreze i zajedničke poreze koji se dijele između lokalne samouprave, županija i države, neporezne prihode - vlastite i zajedničke, kapitalne prihode i subvencije.

Vlastiti izvori općine i grada jesu:

- prihodi od vlastite imovine, u smislu članka 68. stavka 3. točke 1., 2., 3. i 4. Zakona:
  - ✓ općinski, gradski, odnosno županijski porezi, prirez, naknade, doprinosi i pristojbe,
  - ✓ prihodi od stvari u njezinom vlasništvu i imovinskih prava,
  - ✓ prihodi od trgovačkih društava i drugih pravnih osoba u njezinom vlasništvu, odnosno u kojima ima udio ili dionice,
  - ✓ prihodi od naknada za koncesiju koje daje njezino predstavničko tijelo,
- općinski odnosno gradski porezi u skladu s ovim Zakonom,
- novčane kazne i oduzeta imovinska korist za prekršaje koje sami propišu,
- upravne pristojbe u skladu s posebnim zakonom,
- boravišne pristojbe, u skladu s posebnim zakonom,
- komunalne naknade doprinosi i druge naknade utvrđene posebnim zakonom,
- naknade za uporabu javnih općinskih ili gradskih površina,
- drugi prihodi utvrđeni posebni zakonom (Zakon o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, čl. 29.).

Općine ili gradovi mogu uvesti ove poreze:

- prirez porezu na dohodak,
- porez na potrošnju,
- porez na kuće za odmor,
- porez na neobrađeno obradivo poljoprivredno zemljište,
- porez na nekorištene poduzetničke nekretnine,
- porez na tvrtku ili naziv,
- porez na korištenje javnih površina (Zakon o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, čl. 30.).

Općina, odnosno grad mogu obveznicima poreza na dohodak sa svoga područja propisati plaćanje prireza porezu na dohodak i to:

- općina po stopi do 10%,
- grad ispod 30.000 stanovnika po stopi do 12%,
- grad iznad 30.000 stanovnika po stopi do 15%,
- Grad Zagreb po stopi do 18%.

Prirez porezu na dohodak po odredbama ovoga članka plaća se po stopi koju utvrdi općina ili grad i pripada općini ili gradu na području kojih je prebivalište ili uobičajeno boravište obveznika prireza (Zakon o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, čl. 30.a).

3. PRORAČUN JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE I UPRAVE

Građanima Republike Hrvatske Ustavom je zajamčeno pravo na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu (Ustav čl. 133.), koje obuhvaća pravo odlučivanja o lokalnim potrebama i interesima. Stoga je Republika Hrvatska podijeljena na gradove i općine – jedinice lokalne samouprave i županije - jedinice lokalne samouprave i uprave. Lokalne jedinice čine onu treću razinu proračuna pomoću koje država prikuplja i troši novac.

Prema Zakonu o proračunu[9] (dalje: ZOP), jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave jest općina, grad i županija čija tijela obavljaju funkcije, izvršavaju zadaće i donose programe propisane zakonom i odlukama donesenima na temelju zakona, za što se sredstva osiguravaju u njihovu proračunu i financijskom planu proračunskih korisnika. U Hrvatskoj svaka lokalna jedinica ima svoj proračun, odnosno prihode i izdatke.

Financiranje jedinica samouprave uređeno je brojnim propisima. Tri su najvažnija zakona:

- Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi,
- Zakon o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i
- Zakon o proračunu.

Prema Zakonu o proračunu svaka je jedinica samouprave dužna za svaku kalendarsku godinu donijeti godišnji plan prihoda i rashoda koji se naziva proračun. U proračunu se prihodi i primici koji pripadaju državi i jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave, kao i svi njihovi rashodi i izdaci za pojedine namjene, iskazuju po bruto-načelu (ZOP čl. 5. st. 1.). Sredstva proračuna koriste se za financiranje poslova, funkcija i programa tijela lokalnih jedinica i korisnika lokalnih proračuna u visini koja je neophodna za njihovo obavljanje i izvršavanje.

Proračun je temeljni financijski dokument, opći akt, prilikom čijeg se donošenja mora poštivati posebna zakonska procedura temeljno uređena Zakonom o proračunu. Proračun je alat za dodjeljivanje ograničenih sredstava po prioritetima koji su međusobno konkurentni.

[9]Zakon o proračunu, NN 87/08, 136/12, 15/15 - na snazi od 14.02.2015., (dalje: ZOP)

Potrebe najčešće premašuju raspoloživa sredstva pa kada se dodjeljuju jednom proračunskom korisniku moraju se uskratiti drugom.

Proračun je važan i kao prikaz politike raspodjele ograničenih financijskih sredstava po pojedinim područjima iz djelokruga rada jedinice lokalne samouprave. Proračun ne predstavlja samo prikaz financija, već predstavlja i vezu između planiranih sredstava i postizanja dugoročnih i kratkoročnih ciljeva. Aktivnosti povezane s oblikovanjem proračuna, zakonsko razmatranje, izvršenje proračuna te nadzor i revizija proračuna glavni su instrumenti pri odlučivanju o stanju lokalne zajednice i djelotvornosti programa jedinice lokalne samouprave.

Proračun jedinice lokalne samouprave obuhvaća:

- planirane aktivnosti, projekte i usluge,
- procjene raspoloživih javnih prihoda i
- procjene javnih rashoda neophodnih za financiranje planiranih aktivnosti.

3.1. FUNKCIJE LOKALNOG PRORAČUNA

Osnovna funkcija proračuna jest jasno i logično utvrđivanje plana kojim se određuje raspodjela resursa korisnicima za provedbu programa[10] u funkciji pružanja zakonom određenih javnih usluga, odnosno onih funkcija koje pružaju potporu sigurnom, zdravom i ugodnom okruženju lokalne zajednice. Kada je pravilno izrađen, proračun je sredstvo za službeno dokumentiranje financijskih i programskih smjernica predstavničkog tijela, tijela krajnje odgovornog za dobrobit lokalne zajednice.

[10]Financijski plan – akt proračunskog i izvanproračunskog korisnika kojim su utvrđeni njegovi prihodi i primici te rashodi i izdaci u skladu s proračunskim klasifikacijama.

Proračun ima sljedeće temeljne funkcije (Malatestinić, 2011.):

- *pravni je akt* - proračun je pravni akt koji osigurava usklađenost s odgovarajućim zakonima i drugim propisima kroz uspostavu procesa pripreme proračuna,
- *financijski je plan* - Lokalni proračun mora biti uravnotežen (ZOP čl. 7.), što znači da se njime mora uspostaviti ravnoteža prihoda i rashoda. Iz tog razloga ključna je proračunska funkcija osiguranje financijskog plana koji će upravljati fiskalnim funkcioniranjem jedinice lokalne samouprave u određenom vremenskom razdoblju.

  Kao minimum, poželjno je da proces financijskog planiranja uključuje:

  - ✓ sve izvore sredstava na raspolaganju jedinici lokalne samouprave,
  - ✓ sažetak svih prihoda i rashoda,
  - ✓ projekciju financijskog stanja na kraju tekuće godine i na kraju predložene fiskalne godine,
  - ✓ financijsku aktivnost u tekućoj i prethodnoj godini po programima i to na način da osobama koje donose odluke pruži dovoljno informacija o utrošku tekućih proračunskih prihoda u usporedbi s predloženim rashodima,
  - ✓ procjenu prihoda koja uključuje popis svih predloženih izvora prihoda, koliko je u prethodnim razdobljima ostvareno prihoda po svakom od izvora, koliko se očekuje u predloženom proračunu te potencijalnu osjetljivost projekcije prihoda - gospodarsku, sezonsku, demografsku ili promjene aktivnosti, koja može rezultirati s više ili manje prihoda nego što je procijenjeno te na taj način osobama koje donose odluke pružiti dovoljno informacija o potencijalnim fiskalnim nepostojanostima s kojima se mogu suočiti,
  - ✓ višegodišnji plan zbog očekivanja događaja ili stanja koja bi zahtijevala promjene u funkcioniranju radi osiguravanja financijske stabilnosti ili solventnosti,
  - ✓ odnos kapitalnog[11] i operativnog[12] proračuna s posebnim osvrtom na pružanje dovoljno informacija o upravljanju dugom po zaduženjima kako donositelji odluka ne bi donosili odluke koje će proračunski neprihvatljivo opteretiti budućnost.

[11]Kapitalni proračun – plan kapitalnih ulaganja i način njihova financiranja, obično temeljen na prvoj godini višegodišnjeg programa kapitalnih ulaganja.

- *strateški je dokument* - proračun je i strateški dokument koji u tom smislu ima funkciju da izvršni čelnik jedinice lokalne samouprave u njemu jasno iznese dugoročne i kratkoročne ciljeve i strategije lokalne zajednice koje se ocrtavaju u proračunu. Izvršnom čelniku se daje prilika da u proračunu objasni sadržajni učinak strateških promjena na aktivnosti, razinu usluga i financijsku dobrobit lokalne zajednice. Druga strana predlaganja strateških promjena jest odgovornost. Ako se uvodi nova strategija, općenito je korisno na početku objasniti kako će točno ta nova ili izmijenjena strategija biti provedena i kako će biti nadgledani učinci,
- *vodič je za postupke* - proračun ne samo da uspostavlja financijsku politiku i strateški plan za lokalnu jedinicu, nego je također i plan koji određuje količinu pruženih usluga te način na koji će one biti pružene. U tom smislu proračun ima svrhu određivanja smjera kojim izvršni čelnik i predstavničko tijelo usmjeravaju upravna tijela u pružanju usluga javnosti,
- *sredstvo je komunikacije* - proračun je sažet način na koji donositelji odluka u jedinicama lokalne samouprave mogu prenositi informacije o promjenama, razlozima za odluke i promijenjenoj viziji budućnosti. Proračunski proces može biti djelotvorno sredstvo pomaganja građanima da razumiju potrebu za promjenama i razloge koji stoje iza strategije i političkih odluka.

U tom smislu proračun ima svrhu komunikacije s javnošću na način da se putem njega:

- ✓ pružaju sažete informacije korištenjem tablica i grafikona kako bi se naglasile informacije,
- ✓ objašnjavaju učinci planiranja na proračun,
- ✓ objašnjava proces planiranja,
- ✓ pojašnjava rječnik izraza i termina,
- ✓ iskazuju podaci kojima se opisuju organizacija i lokalna zajednica.

[12]Operativni proračun – plan za svakodnevne operativne rashode jedinice lokalne samouprave i predložena sredstva financiranja za određeno razdoblje.

4. PROCES IZRADE, DONOŠENJA I IZVRŠAVANJA LOKALNOG PRORAČUNA

4.1. SADRŽAJ PRORAČUNA

Izrada proračuna temelji se na procjeni gospodarskog razvoja, uputama Ministarstva financija i drugim aktima izvršnog čelnika i predstavničkog tijela jedinica lokalne samouprave. Proračun se izrađuje za proračunsku godinu, a sadrži i projekciju za iduće dvije proračunske godine.

Proračun sadrži:

- opći dio,
- posebni dio,
- plan razvojnih programa (ZOP čl. 16. st. 1.)

Opći dio godišnjeg proračuna sadrži :

- ukupan iznos procijenjenih prihoda prema izvorima i vrstama prihoda i izdataka prema osnovnim namjenama, skupinama i podskupinama računskog plana proračuna,
- bilancu proračunskih prihoda i izdataka - ukupne prihode, neto financiranje, ukupne izdatke i razliku koja mora iznositi 0, tj. proračun mora biti uravnotežen,
- račun financiranja - primitke financiranja, izdatke financiranja, neto financiranje te višak odnosno manjak (Otto, Bajo, 2001.).

Posebni dio proračuna sastoji se od plana rashoda i izdataka proračunskih korisnika iskazanih po vrstama, raspoređenih u programe koji se sastoje od aktivnosti[13] i projekata, [14](ZOP čl. 16. st. 3.)

[13]Aktivnost – dio programa za koji nije unaprijed utvrđeno vrijeme trajanja, a u kojem su planirani rashodi i izdaci za ostvarivanje ciljeva utvrđenih programom.
[14]Projekt – sastavni dio programa za koji je unaprijed utvrđeno vrijeme trajanja, a u kojem su planirani rashodi i izdaci za ostvarivanje ciljeva utvrđenih programom.

U planu razvojnih programa, koji se usklađuje svake godine, iskazuju se planirani rashodi proračuna vezani uz provođenje investicija, davanje kapitalnih pomoći i donacija u sljedeće tri godine, koji su razrađeni:

- po pojedinim programima,
- po godinama u kojima će rashodi za programe teretiti proračune sljedećih godina,
- po izvorima financiranja za cjelovitu izvedbu programa.

Uz proračun se donosi i odluka o izvršavanju proračuna kojom se uređuje struktura prihoda i primitaka te rashoda i izdataka proračuna i njegovo izvršavanje, opseg zaduživanja i jamstava jedinice lokalne samouprave, upravljanje dugom te financijskom i nefinancijskom imovinom, prava i obveze korisnika proračunskih sredstava, pojedine ovlasti izvršnog čelnika i upravnog tijela za financije u izvršavanju proračuna za pojedinu godinu te druga pitanja u izvršavanju proračuna.

Uobičajeno se istovremeno s proračunom donosi i:

- Program održavanja objekata i uređaja komunalne infrastrukture,
- Program izgradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture,
- Program izgradnje objekata i uređaja vodne infrastrukture.

4.2. SUDIONICI U PRORAČUNSKOM PROCESU

Proračunski proces predstavlja sustav pravila koji omogućava izvršnoj vlasti donošenje odluka što vode pripremi proračuna, njegovu predlaganju i prihvaćanju od strane predstavničkog tijela te konačno i njegovu izvršavanju.
Sudionici u proračunskom procesu jesu:

- *Javnost* - privatni i civilni sektor, ima mogućnost uključiti se u pripremu i raspravu o donošenju proračuna i raspodjeli proračunskih sredstava putem mjesnih odbora, javnih tribina, medija, znanstvenih institucija, strukovnih udruženja, udruga civilnog društva te drugih interesnih skupina (Malatestinić, 2011),

- *Proračunski korisnici* predlažu financijske planove i programe aktivnosti iz područja za koja su osnovani, a na osnovi uputa upravnog tijela za financije vodeći računa o proračunskim mogućnostima i utvrđenim prioritetima. Proračunskim sredstvima se koriste za namjene i ciljeve zbog kojih su osnovani. Kontrola korištenja proračunskih sredstava obavlja se putem mjerodavnih upravnih tijela. Proračunski korisnici izrađuju i prijedloge plana razvojnih programa s obrazloženjem i predlažu ga upravnom tijelu mjerodavnom za tog proračunskog korisnika. Upravno tijelo mjerodavno za proračunskog korisnika dužno je izraditi zajednički prijedlog plana razvojnog programa proračunskih korisnika iz svoje nadležnosti koji mora biti usklađen s prijedlogom proračuna i tako izrađeni zajednički prijedlog plana razvojnog programa dostavlja upravnom tijelu za financije,

- *Izvanproračunski korisnici* - trgovačka društva i druge pravne osobe u kojima jedinica lokalne samouprave ima odlučujući utjecaj na upravljanje, predlažu financijske planove i programe aktivnosti iz područja za koja su osnovani, a na temelju uputa upravnog tijela za financije,

- *Upravno tijelo za financije* osim što je i samo proračunski korisnik, u proračunskom procesu ima ulogu stručne pripreme uputa proračunskim i izvanproračunskim korisnicima za izradu proračuna, samog proračuna, izmjene proračuna, godišnjeg obračuna proračuna i raznih specijaliziranih izvješća, obavlja i druge stručne poslove i usluge vezane za osiguranje naplate planiranih proračunskih prihoda, te plaćanja i doznačivanja sredstava proračunskim korisnicima. Ako tijekom rasprave o predloženom proračunu između rukovoditelja upravnog tijela za financije i proračunskog korisnika, odnosno rukovoditelja upravnog tijela odgovornog za pojedine proračunske korisnike dođe do neslaganja, rukovoditelj upravnog tijela za financije izrađuje izvješće za izvršnog čelnika koji o tome donosi konačnu odluku. Izrađuje polugodišnje i godišnje izvješće o izvršavanju proračuna i dostavlja ih izvršnom čelniku,

- *Izvršni čelnik – gradonačelnik*, iako zakonom nije obvezujuće, *preporučljivo* je da, u suradnji s upravnim tijelom za financije, *putem smjernica* predlaže predstavničkom tijelu lokalnu proračunsku politiku za proračunsku godinu i sljedeće dvije fiskalne godine, a unutar utvrđenih gospodarskih, socijalnih i političkih ciljeva. U okviru smjernica uputno je predložiti procjenu planiranih prihoda i primitaka, te prioritete u financiranju, kao i okvirni prijedlog opsega financijskog plana po proračunskim korisnicima za sljedeću proračunsku godinu, te za dvije sljedeće fiskalne godine.

  Izvršni čelnik prijedlogom proračuna utvrđuje lokalnu proračunsku politiku unutar utvrđenih gospodarskih, socijalnih i političkih ciljeva. Utvrđuje prijedlog prihoda i mjera za ubiranje prihoda, daje prijedloge raspodjele proračunskog novca za pojedine namjene i prioritete. U prijedlogu proračuna predlaže sredstva za proračunsku zalihu koja se mogu koristiti za nepredviđene namjene, za koje u proračunu nisu osigurana sredstva ili za namjene za koje se tijekom godine pokaže da za njih nisu utvrđena dovoljna sredstva jer ih pri planiranju proračuna nije bilo moguće predvidjeti.

Sredstva proračunske zalihe koriste se i za financiranje rashoda nastalih pri otklanjanju posljedica elementarnih nepogoda, epidemija, ekoloških nesreća ili izvanrednih događaja i ostalih nepredvidivih nesreća, te za druge nepredviđene rashode tijekom godine. Sredstva proračunske zalihe mogu iznositi najviše 0,50 posto planiranih proračunskih prihoda bez primitaka. Visina sredstava proračunske zalihe utvrđuje se odlukom o izvršavanju proračuna. O korištenju sredstava proračunske zalihe odlučuje izvršni čelnik koji je obvezan svaki mjesec izvijestiti predstavničko tijelo o njenom korištenju. Utvrđuje i prijedlog odluke o izvršavanju proračuna. Podnosi polugodišnje i godišnje izvješće o izvršavanju proračuna predstavničkom tijelu.

Slika 1- SUDIONICI U PRORAČUNSKOM PROCESU



Izvor: Malatestinić I., LOKALNI PRORAČUN I UKLJUČIVANJE JAVNOSTI U PROCES NJEGOVOG DONOŠENJA, Udruga gradova u Republici Hrvatskoj, 2011., str. 12.

- *Predstavničko tijelo* raspravlja o prijedlogu proračuna, analizira programe i proračunsku politiku koju je predložio izvršni čelnik, odobrava mjere za promjene proračunskih dijelova. Predstavničko tijelo donosi proračun i proračunsku projekciju za iduće dvije proračunske godine te odluku o izvršavanju proračuna. Donosi i izmjene i dopune proračuna, u slučaju kada se tijekom proračunske godine zbog nastanka novih obveza povećaju rashodi, te kada se smanje ili povećaju prihodi, kako bi se postiglo uravnoteženje prihoda i rashoda proračuna. Iznimno se može izvršiti preraspodjela između proračunskih stavaka kod proračunskih korisnika ili između proračunskih korisnika najviše do 5 posto rashoda i izdataka na stavci koja se umanjuje, ako to odobri tijelo koje je propisano odlukom o izvršavanju proračuna, odnosno izvršni čelnik. O izvršenoj preraspodjeli izvršni čelnik izvještava predstavničko tijelo u roku utvrđenom u odluci o izvršavanju proračuna.

4.3. FAZE U DONOŠENJU PRORAČUNA

Osnovne su faze proračunskog procesa *priprema/planiranje, odobrenje, prilagodba i provedba proračuna te izvješćivanje o izvršenju proračuna* (Otto, Bajo, 2001.).

4.3.1. Planiranje proračuna lokalnih jedinica

Planiranje proračuna lokalnih jedinica, započinje *krajem srpnja* kada ministar financija dostavi županijama smjernice s osnovnim pokazateljima za izradu proračuna, kako bi one mogle izraditi procjenu svojeg proračuna i dati smjernice za lokalne vlasti na svom području.

Županijsko poglavarstvo izrađuje svoje smjernice i upućuje ih općinama i gradovima na svom području. Gradovi i općine većinom izrađuju plan proračuna za jednu fiskalnu godinu, te okvirni plan proračunske potrošnje za još dvije sljedeće godine.

Lokalne jedinice izrađuju vlastite smjernice koje se, među ostalim, temelje i na smjernicama ministra financija. Prijedlog lokalnih smjernica izrađuje odjel za proračun i financije uzimajući u obzir procjene vlastitih prihoda. Smjernice donosi poglavarstvo. Smjernice se dostavljaju proračunskim korisnicima, odjelima i službama, te drugim korisnicima koji se transferima financiraju iz njihova proračuna - vrtići i dr.. Nakon primitka smjernica svi korisnici proračuna lokalne jedinice dostavljaju odjelu za proračun i financije svoje zahtjeve glede potrebnih sredstava za financiranje tekućih i kapitalnih izdataka.

Nakon prikupljanja zahtjeva za proračunskim sredstvima od korisnika odjel za proračun i financije lokalne jedinice analizira dostavljene zahtjeve i u skladu s utvrđenim prioritetima predlaže usklađenje zahtjeva s realnim proračunskim mogućnostima.

Nositelj izvršne vlasti lokalne jedinice - načelnik, gradonačelnik i župan, obvezan je u *listopadu* podnijeti poglavarstvu nacrt prijedloga proračuna i odluke o izvršavanju proračuna za sljedeću godinu.

Ako voditelji odjela za financije i proračun ne uspiju uskladiti zahtjeve za proračunskim sredstvima, tada konačnu odluku donosi predstavnik izvršne vlasti - župan, gradonačelnik ili načelnik, koji poglavarstvu predlaže *prijedlog proračuna*.

Prijedlog proračuna predstavnik izvršne vlasti može poslati samostalno ili u koordinaciji s članovima poglavarstva. Takav se postupak primjenjuje premda zakonom nije reguliran ni propisan. Prijedlog proračuna razmatraju odbori i komisije poglavarstva - odbori za financije i proračun, pa vijeće. Poglavarstvo usvaja prijedlog proračuna i odluku te ih upućuje na usvajanje predstavničkom tijelu - općinskom ili gradskom vijeću odnosno županijskoj skupštini. Predstavničko je tijelo obvezno usvojiti proračun do 15. studenog tekuće godine, za iduću godinu.

Prijedlog proračuna, zajedno s projekcijom proračunske potrošnje za iduće dvije godine i odluku o izvršavanju proračuna razmatraju odbori i komisije predstavničkog tijela. Predstavničko tijelo lokalne vlasti razmatra primjedbe i prijedloge tih odbora i komisija te usvaja prijedlog i vraća predlagatelju - poglavarstvu. Poglavarstvo odnosno tijelo nadležno za proračun i financije analizira zaključke, primjedbe i prijedloge predstavničkog tijela te ako su opravdani, prihvaća ih i uključuje u konačni prijedlog proračuna i odluke.

Konačni prijedlog proračuna i odluku usvaja poglavarstvo i upućuje na razmatranje i usvajanje predstavničkom tijelu.

4.3.2. Rasprava i prihvaćanje proračuna

Nadležna tijela predstavničkog tijela i ovlašteni predlagatelji iz vijeća mogu podnositi amandmane na konačni prijedlog proračuna i odluke o izvršenju proračuna. Poglavarstvo se izjašnjava o amandmanima. Prihvaćeni amandmani postaju sastavni dio teksta proračuna i odluke.

O amandmanima koje poglavarstvo ne prihvati glasuje se na predstavničkom tijelu. U raspravi o proračunu sudjeluju vijećnici koji su predstavnici različitih stranaka. Prihvaćanje proračuna rezultat je odnosa političkih snaga u predstavničkom tijelu. Ako za amandmane glasuje

većina, oni postaju sastavni dio proračuna i odluke. Predstavničko tijelo lokalne jedinice obvezno je donijeti proračun najkasnije do 15. prosinca. Usvojeni proračun objavljuje se u službenom glasilu općine, grada ili županije (Otto, Bajo, 2001.).

.

4.3.3. Izvršavanje proračuna

Nakon što predstavničko tijelo donese proračun, potrebno je upoznati proračunske korisnike o iznosima proračuna kako bi mogli sastaviti konačne planove sredstava kojima raspolažu i utvrditi dinamiku trošenja proračunskih sredstava.

Stvarni izdaci proračunskih korisnika moraju biti usklađeni s planiranim proračunskim iznosima za svako tromjesečje ili za neko drugo vremensko razdoblje koje odredi nositelj izvršne vlasti.
Odjel za financije i proračun doznačava planirana proračunska sredstva korisnicima prema utvrđenom rasporedu, a njihov se iznos mora priopćiti svakom korisniku barem deset radnih dana prije početka razdoblja na koje se odnose.

Izvršavanje proračuna na lokalnim razinama organizirano je tako da se proračunska sredstva doznačavaju proračunskim korisnicima koji sredstva raspoređuju za pojedine izdatke ili se izdaci podmiruju izravno s računa proračuna, ovisno o kojim je isplatama riječ i tko su nositelji i korisnici proračunskih sredstava. U lokalnim jedinicama ne postoji sustav riznice ni plaćanja s jedinstvenog proračunskog računa.

4.3.4. Preraspodjela proračuna

Unutar proračunske stavke pojedinoga proračunskog korisnika omogućena je i dopuštena preraspodjela utvrđenih sredstava između pojedinih stavki izdataka ili između pojedinih proračunskih korisnika. Takva je preraspodjela moguća samo uz odobrenje nositelja izvršne vlasti lokalne jedinice - načelnika, gradonačelnika. Ako postoji takvo odobrenje, preraspodjela se obavlja tako da se sredstva za jednu stavku povećavaju do 5 % (ZOP čl. 46. st. 2.) te se u istom postotku sredstva smanjuju za drugu stavku, ili više njih (Otto, Bajo, 2001.).

4.3.5. Rebalans (izmjene) proračuna

Proračun mora biti uravnotežen te stoga prihodi i izdaci moraju biti ujednačeni. Ako se tijekom godine izdaci povećaju te znatnije odstupe od planiranih iznosa, odnosno ako se znatnije smanjuju prihodi, donosi se odluka o rebalansu proračuna.

Proračunski su korisnici obvezni sastaviti nove prijedloge financiranja, s umanjenim iznosima za pojedine stavke, te ih poslati predstavničkom tijelu na razmatranje i usvajanje prije njihova izvršenja. Izmjene i dopune, odnosno rebalans proračuna donose se na isti način i istim postupkom kao i proračun.

4.3.6. Izvješće o izvršenju proračuna

Izvršni čelnik i predstavničko tijelo se izvješćuje o izvršavanju proračuna podnošenjem polugodišnjeg i godišnjeg izvješća. Izvješća izrađuje upravno tijelo za financije koje polugodišnje izvješće dostavlja izvršnom čelniku do 5. rujna, a godišnje izvješće do 1. svibnja. Izvršni čelnik dostavlja predstavničkom tijelu polugodišnje izvješće do 15. rujna tekuće godine (Malatestinić, 2011.), a godišnje izvješće do 1. lipnja tekuće godine za prethodnu godinu. U polugodišnjem i godišnjem obračunu proračuna se iskazuje ostvarenje planiranih prihoda i izvršenje planiranih rashoda u odnosu na plan. Obračun je koncipiran po strukturi i sadržaju kao i plan proračuna.

4.3.7. Godišnji obračun proračuna

Godišnji obračun proračuna sadrži početno i završno stanje proračuna, objašnjenja većih odstupanja, podatke o zaduživanju i upravljanju dugom te podatke o korištenju proračunskih pričuva i jamstvima izdanim tijekom godine.

Lokalna je jedinica obvezna do kraja veljače izvijestiti Državni ured za reviziju o godišnjem ostvarenju proračuna. Polugodišnja izvješća o ostvarenju proračuna lokalne jedinice dostavljaju Državnom uredu za reviziju do 15. srpnja tekuće godine.

4.3.8. Javnost proračunskih dokumenata

Proračuni lokalnih jedinica objavljuju se u službenim glasilima jedinice. Osim proračuna, objavljuju se i godišnji proračunski obračuni. Kako pojedine lokalne jedinice nemaju vlastitih glasila, proračun objavljuju u županijskom glasilu.

5. PRORAČUN GRADA GOSPIĆA

Grad Gospić je jedinica lokalne samouprave, pravna osoba, samostalan u odlučivanju u poslovima iz samoupravnog djelokruga u skladu s Ustavom Republike Hrvatske i zakonom, te podliježe samo nadzoru zakonitosti rada i akata tijela Grada.

Grad u samoupravnom djelokrugu obavlja poslove lokalnog značaja kojima se neposredno ostvaruju prava građana, a koji nisu Ustavom ili zakonom dodijeljeni državnim tijelima i to osobito poslove koji se odnose na (Statut[15], čl. 17.):

- uređenje naselja i stanovanje,
- prostorno i urbanističko planiranje,
- komunalno gospodarstvo,
- brigu o djeci,
- socijalnu skrb,
- primarnu zdravstvenu zaštitu,
- odgoj i osnovno obrazovanje,
- odgoj i obrazovanje,
- kulturu, tjelesnu kulturu i šport,
- zaštitu potrošača,
- zaštitu i unapređenje prirodnog okoliša,
- protupožarnu zaštitu i civilnu zaštitu,
- promet na svom području,
- održavanje javnih cesta,
- izdavanje građevinskih i lokacijskih dozvola, drugih akata vezanih uz gradnju, te provedbu dokumenata prostornog uređenja te
- ostale poslove sukladno posebnim zakonima.

[15]Statut Grada Gospića, Službeni vjesnik Grada Gospića br. 7/09, 5/10, 1/12, 2/13, 3/13

Grad obavlja poslove iz samoupravnog djelokruga sukladno posebnim zakonima kojima se uređuju navedene djelatnosti. Poslovi iz samoupravnog djelokruga detaljnije se utvrđuju odlukama Gradskog vijeća i Gradonačelnika u skladu sa zakonom i Statutom.

Gradsko vijeće predstavničko je tijelo građana i tijelo lokalne samouprave, koje donosi odluke i akte u okviru prava i dužnosti Grada, te obavlja i druge poslove u skladu sa Ustavom, zakonom i ovim Statutom. Ako zakonom ili drugim propisom nije jasno određeno nadležno tijelo za obavljanje poslova iz samoupravnog djelokruga, poslovi i zadaće koje se odnose na uređivanje odnosa iz samoupravnog djelokruga u nadležnosti su Gradskog vijeća, a izvršni poslovi i zadaće u nadležnosti su Gradonačelnika.

Gradsko vijeće donosi (Statut, čl. 33.):

- Statut Grada,
- Poslovnik o radu,
- odluku o uvjetima, načinu i postupku gospodarenja nekretninama u vlasništvu Grada,
- ***proračun i odluku o izvršenju proračuna,***
- godišnje i polugodišnje izvješće o izvršenju proračuna,
- odluku o privremenom financiranju,
- odlučuje o stjecanju i otuđenju pokretnina i nekretnina Grada čija ukupna vrijednost prelazi 0,5% iznosa prihoda bez primitaka ostvarenih u godini koja prethodi godini u kojoj se odlučuje o stjecanju i otuđenju pokretnina i nekretnina, odnosno čija je pojedinačna vrijednost veća od 1.000.000 kuna,
- odluku o promjeni granice Grada,
- uređuje ustrojstvo i djelokrug upravnih odjela i službi Grada,
- donosi odluku o kriterijima za ocjenjivanje službenika i načinu provođenja ocjenjivanja,
- osniva javne ustanove, ustanove, trgovačka društva i druge pravne osobe, za obavljanje gospodarskih, društvenih, komunalnih i drugih djelatnosti od interesa za Grad,
- odlučuje o davanju suglasnosti za zaduživanje pravnim osobama u većinskom izravnom ili neizravnom vlasništvu Grada i o davanju suglasnosti za zaduživanje ustanova kojih je osnivač Grad,

- daje prethodne suglasnosti na statute ustanova, ukoliko zakonom ili odlukom o osnivanju nije drugačije propisano,
- donosi odluke o potpisivanju sporazuma o suradnji s drugim jedinicama lokalne samouprave, u skladu sa općim aktom i zakonom,
- raspisuje lokalni referendum,
- bira i razrješava predsjednika i potpredsjednike Gradskog vijeća,
- bira i razrješava predsjednike i članove radnih tijela Gradskog vijeća,
- odlučuje o pokroviteljstvu,
- donosi odluku o kriterijima, načinu i postupku za dodjelu javnih priznanja i dodjeljuje javna priznanja,
- imenuje i razrješava i druge osobe određene zakonom, ovim Statutom i posebnim odlukama Gradskog vijeća,
- donosi odluke i druge opće akte koji su mu stavljeni u djelokrug zakonom i podzakonskim aktima.

Gradonačelnik je odgovoran za ustavnost i zakonitost obavljanja poslova koji su u njegovom djelokrugu i za ustavnost i zakonitost akata upravnih tijela Grada.

Sve pokretne i nepokretne stvari, te imovinska prava koja pripadaju Gradu, čine imovinu Grada. Imovinom Grada upravljaju Gradonačelnik i Gradsko vijeće u skladu s odredbama ovog
Statuta pažnjom dobrog domaćina. Gradonačelnik u postupku upravljanja imovinom Grada donosi pojedinačne akte glede upravljanja imovinom, na temelju općeg akta Gradskog vijeća o uvjetima, načinu i postupku gospodarenja nekretninama u vlasništvu Grada (Statut, čl. 81. i 82.). Grad Gospić ima prihode kojima u okviru svog samoupravnog djelokruga slobodno raspolaže.

Na temelju članka 39. Zakona o proračunu NN 87/08, 136/12, 15/15, članka 33. Statuta, te Upute za izradu proračuna jedinica lokalne i područne/regionalne samouprave za razdoblje 2016. – 2018., Gradsko vijeće Grada Gospića na sjednici održanoj dana 21. prosinca 2015. godine donijelo je Proračun Grada Gospića za 2016. godinu.

Proračun Grada Gospića za 2016. godinu sastoji se od[16]:

A. RAČUN PRIHODA I RASHODA	
Prihodi poslovanja	67.674.207
Prihodi od prodaje nefinancijske imovine	1.338.000
Rashodi poslovanja	56.124.561
Rashodi za nabavu nefinancijske imovine	16.982.846
RAZLIKA - MANJAK	-4.095.200
B. RAČUN ZADUŽIVANJA/FINANCIRANJA	
Primici od financijske imovine i zaduživanja	5.000.000
Izdaci za financijsku imovinu i otplate zajmova	904.800
NETO ZADUŽIVANJE/FINANCIRANJE	4.095.200
VIŠAK/MANJAK + NETO ZADUŽIVANJA/FINANCIRANJA	0

Proračun Grada Gospića za 2016. godine je od posebne važnosti u smislu nastavka realizacije nekolicine kapitalnih ulaganja. Prema prijedlogu, Proračun Grada Gospića iznosi tako nešto manje od 68 milijuna kuna, dakle malo manje nego proračun za 2015. godinu. Temeljem izmjena Poreznog zakona i Zakona o regionalnom razvoju, Grad Gospić je ove fiskalne godine izgubio oko 15 milijuna kuna, što je svakako veliki udar na Proračun, „težak" manje od 70 milijuna kuna.

Jedan od značajnijih projekata koji će se svakako nastaviti i tijekom ove, 2016. godine, uz svu ozbiljnost financijske zbilje uzrokovane državnim rezovima, svakako je nastavak izgradnje Gradske tržnice, za što će Grad Gospić izdvojiti oko 8 milijuna kuna.

Osim nastavka realizacije nekoliko započetih projekata, uložit će se još oko 2 milijuna kuna u završetak zgrade iz sustava POS u Pazariškoj ulici u Gospiću. Od 30 stanova koliko će ih biti sagrađeno u trećoj po redu zgradi POS, 20 ih je već prodano, dok za preostalih 10 ima više zainteresiranih kupaca.

Zbog ukupne financijske situacije nastavlja se svakako sa mjerama ušteda, ali će Grad Gospić nastojati financijski „pokriti" sve korisnike Proračuna.

[16]Službeni vjesnik Grada Gospića, br. 08/15, str. 350.

Prihodi, rashodi i izdaci raspoređeni po ekonomskoj klasifikaciji utvrđuju se u Računu prihoda i rashoda i Računu financiranja kako slijedi[17]:

BROJ KONTA	VRSTA PRIHODA / RASHODA	PLANIRANO 2016.
A. RAČUN PRIHODA I RASHODA		
6	**Prihodi poslovanja**	**67.674.207**
61	**Prihodi od poreza**	**21.795.169**
611	Porez i prirez na dohodak	19.770.169
613	Porezi na imovinu	980.000
614	Porezi na robu i usluge	1.045.000
63	**Pomoći iz inozemstva i od subjekata unutar općeg proračuna**	**25.626.162**
633	Pomoći proračunu iz drugih proračuna	9.565.645
634	Pomoći od izvanproračunskih korisnika	8.967.200
635	Pomoći izravnanja za decentralizirane funkcije	6.472.639
638	Pomoći iz državnog proračuna temeljem prijenosa EU sredstava	620.678
64	**Prihodi od imovine**	**5.099.565**
641	Prihodi od financijske imovine	54.670
642	Prihodi od nefinancijske imovine	5.044.895
65	**Prihodi od upravnih i administrativnih pristojbi, pristojbi po posebnim propisima i naknada**	**13.743.881**
651	Upravne i administrativne pristojbe	759.000
652	Prihodi po posebnim propisima	3.876.881
653	Komunalni doprinosi i naknade	9.108.000
66	**Prihodi od prodaje proizvoda i robe te pruženih usluga i prihodi od donacija**	**1.357.430**
661	Prihodi od prodaje proizvoda i robe te pruženih usluga	1.346.930
663	Donacije od pravnih i fizičkih osoba izvan općeg proračuna	10.500
68	**Kazne, upravne mjere i ostali prihodi**	**52.000**
681	Kazne i upravne mjere	50.000
683	Ostali prihodi	2.000
7	**Prihodi od prodaje nefinancijske imovine**	**1.338.000**
71	**Prihodi od prodaje neproizvedene dugotrajne imovine**	**450.000**
711	Prihodi od prodaje materijalne imovine - prirodnih bogatstava	450.000
72	**Prihodi od prodaje proizvedene dugotrajne imovine**	**888.000**
721	Prihodi od prodaje građevinskih objekata	888.000
3	**Rashodi poslovanja**	**56.124.561**
31	**Rashodi za zaposlene**	**21.954.387**
311	Plaće (Bruto)	18.266.151
312	Ostali rashodi za zaposlene	307.500
313	Doprinosi na plaće	3.380.736
32	**Materijalni rashodi**	**27.346.364**
321	Naknade troškova zaposlenima	832.477
322	Rashodi za materijal i energiju	7.284.674
323	Rashodi za usluge	17.295.104

[17]Ibidem., str. 351.

BROJ KONTA	VRSTA PRIHODA / RASHODA	PLANIRANO 2016.
324	Naknade troškova osobama izvan radnog odnosa	203.860
329	Ostali nespomenuti rashodi poslovanja	1.730.249
34	**Financijski rashodi**	**305.950**
342	Kamate za primljene kredite i zajmove	162.500
343	Ostali financijski rashodi	143.450
35	**Subvencije**	**488.760**
351	Subvencije trgovačkim društvima u javnom sektoru	243.760
352	Subvencije trgovačkim društvima, poljoprivrednicima i obrtnicima izvan javnog sektora	245.000
36	**Pomoći dane u inozemstvo i unutar općeg proračuna**	**90.000**
363	Pomoći unutar općeg proračuna	90.000
37	**Naknade građanima i kućanstvima na temelju osiguranja i druge naknade**	**1.372.000**
372	Ostale naknade građanima i kućanstvima iz proračuna	1.372.000
38	**Ostali rashodi**	**4.567.100**
381	Tekuće donacije	3.917.100
382	Kapitalne donacije	150.000
386	Kapitalne pomoći	500.000
4	**Rashodi za nabavu nefinancijske imovine**	**16.982.846**
41	**Rashodi za nabavu neproizvedene dugotrajne imovine**	**160.000**
412	Nematerijalna imovina	160.000
42	**Rashodi za nabavu proizvedene dugotrajne imovine**	**15.062.146**
421	Građevinski objekti	13.150.000
422	Postrojenja i oprema	822.191
424	Knjige, umjetnička djela i ostale izložbene vrijednosti	212.930
426	Nematerijalna proizvedena imovina	877.025
45	**Rashodi za dodatna ulaganja na nefinancijskoj imovini**	**1.760.700**
451	Dodatna ulaganja na građevinskim objektima	1.375.700
454	Dodatna ulaganja za ostalu nefinancijsku imovinu	385.000
B. RAČUN ZADUŽIVANJA/FINANCIRANJA		
8	**Primici od financijske imovine i zaduživanja**	**5.000.000**
84	**Primici od zaduživanja**	**5.000.000**
842	Primljeni krediti i zajmovi od kreditnih i ostalih financijskih institucija u javnom sektoru	5.000.000
5	**Izdaci za financijsku imovinu i otplate zajmova**	**904.800**
54	**Izdaci za otplatu glavnice primljenih kredita i zajmova**	**904.800**
	Otplata glavnice primljenih kredita i zajmova od kreditnih i ostalih	

*Slika 2 - **Izvještaji proračuna, proračunskih i izvanproračunskih korisnika za razdoblje: 1. siječanj 2016. – 31. ožujak 2016.***

Obrazac	Opis značenja AOP oznake	AOP oznaka	Prvi stupac podataka	Zadnji stupac podataka
PR-RAS	UKUPNI PRIHODI I PRIMICI (AOP 401+408)	631	13.831.525	14.135.937
	UKUPNI RASHODI I IZDACI (AOP 402+519)	632	13.608.019	13.480.329
	VIŠAK PRIHODA I PRIMITAKA (AOP 631-632)	633	223.506	655.608
	MANJAK PRIHODA I PRIMITAKA (AOP 632-631)	634	0	0
RAS-funkcijski	Opće javne usluge (AOP 002+006+009+013 do 017)	001	0	0
	Ekonomski poslovi (AOP 032+035+039+046+050+056+057+062+070)	031	0	0
	Rashodi vezani za stanovanje i kom. pogodnosti koji nisu drugdje svrstani	084	0	0
	Obrazovanje (AOP 111+114+117+118+121 do 124)	110	0	0
	Kontrolni zbroj (AOP 001+018+024+031+071+078+085+103+110+125)	137	0	0
P-VRIO	Promjene u vrijednosti i obujmu imovine (AOP 002+018)	001	0	0
	Promjene u obujmu imovine (AOP 019+026)	018	0	0
	Promjene u vrijednosti (revalorizacija) i obujmu obveza (AOP 035+040)	034	0	0
	Promjene u obujmu obveza (AOP 041 do 044)	040	0	0
Bilanca	IMOVINA (AOP 002+063)	001	0	0
	Novac u banci i blagajni (AOP 065+070 do 072)	064	0	0
	Dionice i udjeli u glavnici trgovačkih društava u javnom sektoru	133	0	0
	Obveze za zajmove od inozemnih osiguravajućih društava	217	0	0
Obveze	Stanje obveza 1. siječnja (=AOP 038 iz izvještaja o obvezama za prethodnu godinu)	001	-	4.899.432
	Stanje obveza na kraju izvještajnog razdoblja (AOP 001+002-020) i (AOP 039+097)	038	-	4.279.907
	Stanje dospjelih obveza na kraju izvještajnog razdoblja (AOP 040+045+086+091)	039	-	1.316.943
	Ukupno obveze za rashode poslovanja (AOP 046+051+056+061+066+071+076+081)	045	-	1.316.943

Izvor: http://www.gospic.hr.

5.1. PRIHODI PRORAČUNA

Prihodi Grada su:

- gradski porezi, prirez, naknade, doprinosi i pristojbe, u skladu sa zakonom i posebnim odlukama Gradskog vijeća,
- prihodi od stvari u vlasništvu Grada i imovinskih prava,
- prihod od trgovačkih društava i drugih pravnih osoba u vlasništvu Grada odnosno u kojima Grad ima udjele ili dionice,
- prihodi od koncesija,
- novčane kazne i oduzeta imovinska korist za prekršaje koje propiše Grad u skladu sa zakonom,
- udio u zajedničkim porezima sa Ličko-senjskom županijom i Republikom Hrvatskom, te dodatni udio u porezu na dohodak za decentralizirane funkcije prema posebnom zakonu,
- sredstva pomoći i dotacije Republike Hrvatske predviđena u Državnom proračunu,
- drugi prihodi određeni zakonom (Statut, čl. 83.).

Svi prihodi i primici proračuna moraju biti raspoređeni u proračunu i iskazni po izvorima iz kojih potječu. Svi izdaci proračuna moraju biti utvrđeni u proračunu i uravnoteženi s prihodima i primicima.

Temeljni financijski akt Grada je proračun za koji prijedlog proračuna, projekciju proračuna za sljedeće dvije proračunske godine i godišnjeg izvješća o izvršenju proračuna Grada podnosi Gradonačelnik, kao jedini ovlašteni predlagatelj, a donosi ga Gradsko vijeće (Poslovnik Gradskog vijeća Grada Gospića (dalje: Poslovnik) 07/09, 03/13, čl. 53.). Proračun Grada Gospića i odluka o izvršenju proračuna donosi se za proračunsku godinu i vrijedi za godinu za koju je donesen (Statut, čl. 85.).

Gradsko vijeće donosi proračun za sljedeću proračunsku godinu na način i u rokovima propisanim posebnim zakonom. Ukoliko se proračun za sljedeću proračunsku godinu ne može donijeti u propisanom roku, Gradsko vijeće donosi odluku o privremenom financiranju na

način i postupku propisanim zakonom i svojim poslovnikom i to najduže za razdoblje od prva tri mjeseca proračunske godine.

Ukoliko se prije početka naredne godine ne donese ni odluka o privremenom financiranju, financiranje se obavlja izvršavanjem redovnih i nužnih izdataka u skladu s posebnim zakonom (Statut, čl. 86.). Ako u zakonom određenom roku ne bude donesen proračun Grada Gospića, odnosno odluka o privremenom financiranju, na prijedlog središnjeg tijela državne uprave nadležnog za lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu, Vlada Republike Hrvatske istovremeno će raspustiti Gradsko vijeće Grada Gospića i razriješiti Gradonačelnika i njegove zamjenike koji su izabrani zajedno s njim (Statut, čl. 86.a.)

Člankom 48. Zakona o proračunu propisana je obveza uplate namjenskih prihoda i primitaka koje ostvare proračunski korisnici jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u proračun nadležne jedinice. Namjenski prihodi i primici jesu pomoći, donacije, prihodi za posebne namjene, prihodi od prodaje ili zamjene imovine u vlasništvu jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, naknade s naslova osiguranja i namjenski primici od zaduživanja i prodaje dionica i udjela. Nadalje, člankom 52. Zakona o proračunu utvrđuje se obveza uplate vlastitih prihoda proračunskih korisnika u proračun jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Odlukom o izvršavanju proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave dana je mogućnost propisivanja izuzeća od obveze uplate namjenskih prihoda i primitaka te vlastitih prihoda korisnika u proračun ako jedinica nije stvorila informatičke preduvjete za praćenje prihoda i primitaka svojih korisnika te izvršavanje rashoda iz tih izvora. Do sada je izuzeće od uplate vlastitih i namjenskih prihoda i primitaka proračunskih korisnika u proračun bilo povezano sa izuzećem od planiranja navedenih prihoda u proračunu jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Međutim, Državni ured za reviziju je u svojim preporukama ukazao kako mogućnost izuzeća od uplate navedenih prihoda i primitaka proračunskih korisnika u nadležni proračun ne isključuje obvezu njihova planiranja u proračunu jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave. Ta obveza proizlazi iz članaka 16., 17. i 29. Zakona o proračunu.

5.2. RASHODI PRORAČUNA

Proračun jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave sastoji se, sukladno članku 16. Zakona o proračunu, od općeg i posebnog dijela te plana razvojnih programa. Posebni dio proračuna sastoji se od plana rashoda i izdataka proračunskih korisnika iskazanih po vrstama, raspoređenih u programe koji se sastoje od aktivnosti i projekata. Prema članku 17. Zakona o proračunu, financijski plan proračunskih korisnika čine prihodi i primici te rashodi i izdaci raspoređeni u programe koji se sastoje od aktivnosti i projekata. Financijski plan proračunskog korisnika mora obuhvatiti sve izvore financiranja, što proizlazi iz članka 29. Zakona o proračunu.

Iz navedenoga proizlazi obveza uključivanja svih prihoda i primitaka, rashoda i izdataka proračunskih korisnika u proračun jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, sukladno ekonomskoj, programskoj, funkcijskoj, organizacijskoj, lokacijskoj klasifikaciji te izvorima financiranja.

To konkretno znači da ako jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave odlukama o izvršavanju proračuna propišu izuzeće od obveze uplate vlastitih i namjenskih prihoda i primitaka korisnika u proračun, moraju osigurati izvještajno praćenje ostvarivanja vlastitih i namjenskih prihoda i primitaka, kao i njihova trošenja. Ovi podaci moraju biti uključeni u polugodišnji i godišnji izvještaj o izvršenju proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Slijedeći navedenu obvezu iz Zakona o proračunu, u Državnom proračunu Republike Hrvatske za 2015. godinu i projekcijama za 2016. i 2017. po prvi su puta, a sukladno Uputi za izradu proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za razdoblje 2016. - 2018.[18] (dalje: Uputa), iskazani vlastiti i namjenski prihodi i primici ustanova u zdravstvu, nacionalnih parkova i parkova prirode te Državnog zavoda za zaštitu prirode, kao i javnih ustanova u sustavu visokog obrazovanja. Zakonom o izvršavanju Državnog proračuna

[18]REPUBLIKA HRVATSKA, MINISTARSTVO FINANCIJA, DRŽAVNA RIZNICA, UPUTE ZA IZRADU PRORAČUNA JEDINICA LOKALNE I PODRUČNE (REGIONALNE) SAMOUPRAVE ZA RAZDOBLJE 2016. - 2018. (dalje: Upute), Zagreb, 14. kolovoza 2015., donesene temeljem Smjernica ekonomske i fiskalne politike za razdoblje 2016. - 2018. godine (dalje: Smjernice)

Republike Hrvatske za 2015., Narodne novine br. 148/14 člankom 38. stavak 5., propisano[19] je izuzeće od uplate vlastitih i namjenskih prihoda i primitaka navedenih ustanova u državni proračun.

Dakle, svi njihovi vlastiti i namjenski prihodi i primici dio su državnog proračuna za iduće srednjoročno razdoblje, ali nisu dio novčanog tijeka sustava državne riznice. Ove ustanove i nadalje na svojim računima ostvaruju te prihode te sa svojih računa podmiruju obveze/rashode koji se financiraju iz ovih izvora. Na temelju mjesečnih izvještaja ovih ustanova o korištenju navedenih prihoda provode se evidencije u sustavu državne riznice. Ministarstvo financija je za pojedine grupe ustanova donijelo šest uputa o načinu praćenja ostvarivanja i trošenja vlastitih i namjenskih prihoda i primitaka za 2015. godinu.

Ako se tijekom proračunske godine smanje prihodi i primici ili povećaju izdaci utvrđeni proračunom, proračun se mora uravnotežiti sniženjem predviđenih izdataka ili pronalaženjem novih prihoda. Uravnoteženje proračuna provodi se izmjenama i dopunama proračuna po postupku propisnom za donošenje proračuna. Ukupno materijalno i financijsko poslovanje Grada nadzire Gradsko vijeće. Zakonitost, svrhovitost i pravodobnost korištenja proračunskih sredstava Grada nadzire Ministarstvo financija (Statut, čl. 87.-88.).

Napomenuto je već ranije, kako Gradsko vijeće, na temelju prava i ovlaštenja utvrđenih zakonom donosi Statut, Poslovnik, Proračun, odluku o izvršenju proračuna, godišnje i polugodišnje izvješće o izvršenju proračuna, odluke, zaključke, preporuke, programe, planove, pravilnike i druge opće akte a u skladu s Poslovnikom Gradskog vijeća. Gradsko vijeće donosi rješenja i druge pojedinačne akte, kada u skladu sa zakonom rješava o pravima, obvezama i pravnim interesima fizičkih i pravnih osoba, a Gradonačelnik u poslovima iz svog djelokruga donosi odluke, zaključke, pravilnike, te opće i druge akte kada je za to ovlašten zakonom, ovim Statutom ili općim aktom Gradskog vijeća.

[19]Namjenski prihodi i primici svih proračunskih korisnika planiraju se u državnom proračunu, a obveza uplate ovih prihoda u državni proračun ne odnosi se na proračunske korisnike u znanosti, visokom obrazovanju, pravosuđu, sustavu izvršenja sankcija, kao i za kulturne ustanove, nacionalne parkove, parkove prirode, zdravstvene ustanove i Državni zavod za zaštitu prirode. Ostvarenje i trošenje namjenskih prihoda i primitaka navedenih proračunskih korisnika iskazuje se mjesečno u sustavu državne riznice.

5.3. PROJEKCIJA PRORAČUNA GRADA GOSPIĆA ZA RAZDOBLJE OD 2016. DO 2018. GODINE

Prijedlog financijskog plana proračunskog korisnika jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave za razdoblje 2016. - 2018. u skladu sa člankom 29. Zakona o proračunu sadrži:

- procjene prihoda i primitaka iskazane po vrstama za razdoblje 2016. - 2018.,
- plan rashoda i izdataka za razdoblje 2016. - 2018., razvrstane prema proračunskim klasifikacijama,
- obrazloženje prijedloga financijskog plana (Uputa, str. 12.).

5.3.1. Procjena prihoda i primitaka za razdoblje 2016.-2018

Projekcija proračuna Grada Gospića za razdoblje od 2016. do 2018. godine[20]

Slika 3 - Procjena prihoda i primitaka za razdoblje 2016. – 2018

BROJ KONTA	VRSTA PRIHODA / PRIMITAKA	1 2016	2 2017	3 2018	2/1 INDEX	3/2 INDEX	3/1 INDEX
UKUPNO PRIHODI / PRIMICI		74.012.207	74.012.207	74.012.207	100,0 %	100,0 %	100,0 %
6	Prihodi poslovanja	67.674.207	72.674.207	72.674.207	107,4 %	100,0 %	107,4 %
61	Prihodi od poreza	21.795.169	23.795.169	23.795.169	109,2 %	100,0 %	109,2 %
63	Pomoći iz inozemstva i od subjekata unutar općeg proračuna	25.626.162	26.126.162	26.126.162	102,0 %	100,0 %	102,0 %
64	Prihodi od imovine	5.099.565	6.099.565	6.099.565	119,6 %	100,0 %	119,6 %
65	Prihodi od upravnih i administrativnih pristojbi, pristojbi po posebnim propisima i naknada	13.743.881	14.743.881	14.743.881	107,3 %	100,0 %	107,3 %
66	Prihodi od prodaje proizvoda i robe te pruženih usluga i prihodi od donacija	1.357.430	1.857.430	1.857.430	136,8 %	100,0 %	136,8 %
68	Kazne, upravne mjere i ostali prihodi	52.000	52.000	52.000	100,0 %	100,0 %	100,0 %
7	Prihodi od prodaje nefinancijske imovine	1.338.000	1.338.000	1.338.000	100,0 %	100,0 %	100,0 %
71	Prihodi od prodaje neproizvedene dugotrajne imovine	450.000	450.000	450.000	100,0 %	100,0 %	100,0 %
72	Prihodi od prodaje proizvedene dugotrajne imovine	888.000	888.000	888.000	100,0 %	100,0 %	100,0 %
8	Primici od financijske imovine i zaduživanja	5.000.000	0	0	0,0 %	0,0 %	0,0 %
84	Primici od zaduživanja	5.000.000	0	0	0,0 %	0,0 %	0,0 %

Izvor: Službeni vjesnik Grada Gospića, br. 08/15, str. 391.

[20]Službeni vjesnik Grada Gospića, br. 08/15, str. 391.

Procjena prihoda i primitaka za razdoblje 2016. – 2018., sukladno Uputi, izrađena je po izvorima financiranja. Izvori financiranja predstavljaju skupine prihoda i primitaka iz kojih se podmiruju rashodi i izdaci određene vrste i utvrđene namjene.
Osnovni izvori financiranja jesu:

- Opći prihodi i primici,
- Vlastiti prihodi,
- Prihodi za posebne namjene,
- Pomoći,
- Donacije,
- Prihodi od prodaje ili zamjene nefinancijske imovine i naknade s naslova osiguranja,
- Namjenski primici.

Izvor financiranja opći prihodi i primici proračun uključuje prihode od poreza, prihode od financijske imovine, prihode od nefinancijske imovine, prihode od administrativnih (upravnih) pristojbi i prihode od kazni. Izvor financiranja – opći prihodi i primici proračunski korisnik uključuje prihode koje ostvari iz nadležnog proračuna, a koje planira u okviru podskupine 671 Prihodi iz nadležnog proračuna za financiranje redovne djelatnosti proračunskih korisnika.

Izvor financiranja vlastiti prihodi čine prihodi koje korisnik ostvari obavljanjem poslova na tržištu i u tržišnim uvjetima, a koje mogu obavljati i drugi pravni subjekti izvan općeg proračuna - iznajmljivanje prostora, obavljanje ugostiteljskih usluga i sl.. Vlastiti prihodi iskazuju se u okviru podskupine 661 Prihodi od prodaje proizvoda i robe te pruženih usluga.

Izvor financiranja prihodi za posebne namjene čine prihodi čije su korištenje i namjena utvrđeni posebnim zakonima i propisima. Primjeri takvih prihoda jesu: komunalna naknada, spomenička renta, vodni doprinos, doprinos za šume i ostali.

*Izvor financiranja pomoći č*ine prihodi ostvareni od inozemnih vlada, od međunarodnih organizacija te institucija i tijela EU, prihodi iz drugih/nenadležnih proračuna, od izvanproračunskih korisnika, iz državnog proračuna temeljem prijenosa EU sredstava.

Izvor financiranja donacije čine prihodi ostvareni od fizičkih osoba, neprofitnih organizacija, trgovačkih društava i od ostalih subjekata izvan općeg proračuna. Proračunski korisnici ne mogu planirati donacije (skupina 663) od drugih proračuna i proračunskih korisnika.

Izvor financiranja prihodi od prodaje ili zamjene nefinancijske imovine i naknade s naslova osiguranja čine prihodi ostvareni prodajom ili zamjenom nefinancijske imovine i od naknade štete s osnove osiguranja, a mogu se koristiti za kapitalne rashode, za ulaganja u dionice i udjele trgovačkih društava te za otplate glavnice temeljem dugoročnog zaduživanja. Kapitalni rashodi jesu: rashodi za nabavu nefinancijske imovine, rashodi za održavanje nefinancijske imovine, kapitalne pomoći koje se daju trgovačkim društvima u kojima država, odnosno jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave ima odlučujući utjecaj na upravljanje za nabavu nefinancijske imovine i dodatna ulaganja u nefinancijsku imovinu.

Izvor financiranja namjenski primici čine primici od financijske imovine i zaduživanja, čija je namjena utvrđena posebnim ugovorima i/ili propisima.

5.3.2. Procjena rashoda i izdataka za razdoblje 2016.-2018

Prijedlog/procjena plana rashoda i izdataka za razdoblje 2016. - 2018. razvrstane su prema proračunskim klasifikacijama u skladu s Pravilnikom o proračunskim klasifikacijama i Pravilnikom o proračunskom računovodstvu i Računskom planu (Uputa, str. 14.). Rashodi i izdatci za 2016. godinu planirani su na razini podskupine (treća razina računskog plana), a za 2017. i 2018. na razini skupine (druga razina računskog plana).

Slika 4 ***- Procjena rashoda i izdataka za razdoblje 2016. – 2018***

BROJ KONTA	VRSTA RASHODA / IZDATAKA	1 2016	2 2017	3 2018	2/1	3/2 INDEX	3/1
UKUPNO RASHODI / IZDACI		74.012.207	74.012.207	74.012.207	100,0 %	100,0 %	100,0 %
3	Rashodi poslovanja	56.124.561	56.024.561	56.024.561	99,8 %	100,0 %	99,8 %
31	Rashodi za zaposlene	21.954.387	21.954.387	21.954.387	100,0 %	100,0 %	100,0 %
32	Materijalni rashodi	27.346.364	27.346.364	27.346.364	100,0 %	100,0 %	100,0 %
34	Financijski rashodi	305.950	305.950	305.950	100,0 %	100,0 %	100,0 %
35	Subvencije	488.760	488.760	488.760	100,0 %	100,0 %	100,0 %
36	Pomoći dane u inozemstvo i unutar općeg proračuna	90.000	90.000	90.000	100,0 %	100,0 %	100,0 %
37	Naknade građanima i kućanstvima na temelju osiguranja i druge naknade	1.372.000	1.372.000	1.372.000	100,0 %	100,0 %	100,0 %
38	Ostali rashodi	4.567.100	4.467.100	4.467.100	97,8 %	100,0 %	97,8 %
4	Rashodi za nabavu nefinancijske imovine	16.982.846	16.982.846	16.982.846	100,0 %	100,0 %	100,0 %
41	Rashodi za nabavu neproizvedene dugotrajne imovine	160.000	160.000	160.000	100,0 %	100,0 %	100,0 %
42	Rashodi za nabavu proizvedene dugotrajne imovine	15.062.146	15.062.146	15.062.146	100,0 %	100,0 %	100,0 %
45	Rashodi za dodatna ulaganja na nefinancijskoj imovini	1.760.700	1.760.700	1.760.700	100,0 %	100,0 %	100,0 %
5	Izdaci za financijsku imovinu i otplate zajmova	904.800	1.004.800	1.004.800	111,0 %	100,0 %	111,0 %
54	Izdaci za otplatu glavnice primljenih kredita i zajmova	904.800	1.004.800	1.004.800	111,0 %	100,0 %	111,0 %

Izvor: Službeni vjesnik Grada Gospića, br. 08/15, str. 392.

Člankom 12. Zakona o proračunu propisano je jedno od ključnih proračunskih načela – načelo transparentnosti. Načelo transparentnosti iznimno je važno zbog uvida javnosti i svih zainteresiranih u način trošenja proračunskih sredstava. Jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave obvezne su prema Zakonu o proračunu objaviti u službenom glasilu, odnosno na internetskim stranicama:

- proračun i projekcije,
- odluku o privremenom financiranju,
- izmjene i dopune proračuna,
- godišnji i polugodišnji izvještaj o izvršenju te
- godišnje financijske izvještaje.

Primjena gore navedenih zakonskih odredbi jača povjerenje građana u političke procese, omogućuje građanima pozivanje vlasti na odgovornost te štiti od prevare i zlouporabe. Osim pozitivnih učinaka na kvalitetu upravljanja, proračunska transparentnost donosi i značajne financijske koristi. Sukladno međunarodnoj dobroj praksi, ključ postizanja otvorenih proračuna je u tome da se u različitim trenucima proračunskog procesa objavljuju ključni proračunski dokumenti.

Jedan od načina poboljšanja komunikacije građana i lokalne i područne (regionalne) samouprave može postati i vodič za građane uz proračune jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Vodič se može tiskati i/ili objaviti na mrežnim stranicama. Cilj je vodiča na jednostavan način upoznati građane s osnovnim pojmovima iz područja financija lokalne i područne (regionalne) samouprave, sadržajem proračuna, raspoloživim izvorima financiranja i prijedlogom ključnih programa, projekata i aktivnosti koji se planiraju financirati iz tih izvora u srednjoročnom razdoblju. Kako bi olakšalo jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave izradu vodiča, na mrežnim stranicama Ministarstva financija http://www.mfin.hr/hr/lokalni-proracuni (Uputa, str. 11.), objavljen je jedinstveni format, odnosno prijedlog sadržaja vodiča za građane koji bi se izrađivao uz prijedlog proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave.

6. ZAKLJUČAK

Proračunski je proces iznimno složen aspekt političkog života koji se sastoji od nekoliko faza u kojima proračunske institucije vode pripremu, odobrenje, provedbu te kontrolu proračuna. Temeljne funkcije i obilježja proračunskog procesa mijenjali su se tijekom vremena, onoliko koliko se mijenjala i funkcija samog proračuna. Jedinice lokalne samouprave važan su segment u praćenju i financiranju javnih potreba stanovništva na lokalnoj razini u Republici Hrvatskoj.

Osim financiranja širokog spektra društvenih djelatnosti kao što su predškolski odgoj i osnovno obrazovanje, kultura, sport, socijalna skrb, udruge građana itd., općine i gradovi vode brigu i o uređenju naselja, prostornom i urbanističkom planiranju, komunalnom opremanju i sl. Uz navedeno, poželjno je njihovo sudjelovanje i u financiranju održavanja i gradnje kapitalnih objekata, koje uglavnom karakteriziraju visoki troškovi ulaganja te dugo razdoblje povrata uloženih sredstava.

Zakonom propisani osnovni izvori prihoda su vlastiti izvori - gradski porezi, komunalne naknade i komunalni doprinosi, propisani udjeli u zajedničkim prihodima - uglavnom porezima koje gradovi i općine dijele s državom i županijom, te dotacije iz državnog ili županijskog proračuna. Sredstva se mogu ostvariti i prodajom vlastite imovine, ali zbog nesigurnosti ulaganja i nedostatka financijskih sredstava kod potencijalnih kupaca, ni ovim se prihodom značajnije ne može utjecati na fiskalni kapacitet lokalnih jedinica.

Posljednjih godina teška gospodarska i privredna situacija odražava se na državni proračun, ali u istoj mjeri, pa čak i više i na proračune lokalnih jedinica. Financiranje redovnih, tekućih obveza proračuna znatno je otežano, dok za kapitalna ulaganja sredstava gotovo da i nema. Ovaj trend za sada ne pokazuje znatnije promjene te prihodi lokalnih proračuna padaju i dalje. Iz tog su razloga lokalne jedinice prisiljene, žele li kapitalno ulagati, iznaći dodatne izvore financiranja.

Proračun je jedan od najvažnijih dokumenata kojim lokalna vlast, između ostalog, utječe na raspodjelu raspoloživih financijskih sredstava u cilju ostvarivanja očekivanja javnosti. Proračun nije samo prikaz financija,već predstavlja i vezu između planiranih sredstava i postizanja dugoročnih i kratkoročnih ciljeva. Kada je proračun pravilno izrađen,postaje sredstvo za službeno dokumentiranje financijskih i programskih smjernica predstavničkoga tijela (predstavničko tijelo je krajnje odgovorno za dobrobit lokalne zajednice).

Proračun je pravni akt i financijski plan-akt proračunskog i izvanproračunskog korisnika kojim su utvrđeni njegovi prihodi i primici te rashodi i izdaci u skladu sa proračunskim klasifikacijama,pa je poželjno da financijsko planiranje uključuje sve izvore sredstava na raspolaganju lokalne samouprave,sažetke svih prihoda i rashoda,projekciju financijskog stanja na kraju tekuće godine,financijsku aktivnost kroz godinu itd.

Proračun smatramo i sredstvom komunikacije sa javnošću jer donositelji odluka u jedinicama lokalne samouprave prenose informacije o promjenama,razlozima za promjene i viziji o budućnosti pružajući ih korištenjem tablica i grafikona,podacima kojima se opisuju organizacija i lokalna zajednica u službenim glasilima jedinice (ili u županijskom glasilu). Još jedan od načina poboljšanja komunikacije građana i lokalne samouprave može postati vodič za građane koji se može tiskati i/ili objaviti na web-u.
Njegov cilj je upoznavanje javnosti na najjednostavniji način sa osnovnim pojmovima iz područja financija lokalne i regionalne samouprave. Uvid javnosti u način trošenja proračunskih sredstava jača povjerenje građana,omogućuje pozivanje vlasti na red te štiti od prevare. Stoga je za jedinice lokalne samouprave ključno promicati i stvarati okruženje koje će stimulirati sudjelovanje javnosti u procesima donošenja odluka koje se odnose na raspodjelu javnog novca prikupljenog od te iste javnosti i to za financiranje zajednički utvrđenih prioriteta.

Proračun Grada Gospića ove godine je od iznimne važnosti u smislu nastavka realizacije nekoliko kapitalnih ulaganja. Tako proračun Grada iznosi nešto manje od 68 milijuna kuna (malo manje od iznosa 2015.godine). Osim što je Grad Gospić izgubio oko 15 milijuna kuna uzrokovano državnim rezovima, ipak će nastaviti graditi Gradsku tržnicu koja zahtjeva oko 8 milijuna kuna. Uz to,uložit će još 2 milijuna kuna u završetak zgrade od 30 stanova od kojih je već 20 prodano.

LITERATURA

Stručna literatura:

1. Alijagić M., FINANCIRANJE JAVNE UPRAVE, SKRIPTA VELEUČILIŠTE "NIKOLA TESLA" GOSPIĆ, Otočac, listopad, 2015.
2. Čulo I., Funkcioniranje lokalne i područne samouprave u Republici Hrvatskoj, Geno, Požega, 2011.
3. Lauc Z., Temeljni pojmovi lokalne samouprave, u: Lokalna samouprava hrvatska i nizozemska iskustva, Hrvatski institut za lokalnu samoupravu, Osijek, 2006.
4. Otto K., Bajo A., Lokalne financije i lokalni proračuni u Republici Hrvatskoj, Financijska teorija i praksa, 2001.
5. Malatestinić I., Lokalni proračun i uključivanje javnosti u proces njegovog donošenja, Udruga gradova u Republici Hrvatskoj, 2011.
6. Ustav Republike Hrvatske, NN 56/90, 135/97, 8/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 5/14
7. Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, NN 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13, 137/1
8. Europska povelja o lokalnoj samoupravi, NN, Međunarodni ugovori br. 14/97, 2/07, 4/08, 5/08.
9. Zakon o potvrđivanju Europske povelje o lokalnoj samoupravi NN – međunarodni ugovori br. 14/97
10. Zakon o Gradu Zagrebu, NN 62/01, 125/08, 36/09, 119/14, na snazi od 01.01.2015.
11. Zakon o lokalnim izborima, NN 144/12
12. Zakon o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj, pročišćeni tekst zakona, NN 86/06, 125/06, 16/07, 95/08, 46/10, 145/10, 37/13, 44/13, 45/13, 110/15
13. Zakon o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave - na snazi od 01.01.2015., NN 117/93, 69/97, 33/00, 73/00, 127/00, 59/01, 107/01, 117/01, 150/02, 147/03, 132/06, 26/07, 73/08, 25/12, 147/14, 100/15

14. Europska okvirna konvencija o prekograničnoj suradnji između teritorijalnih jedinica ili vlasti, "Narodne novine – međunarodni ugovori" broj 10. od 06.06.2003.
15. Zakon o proračunu, NN 87/08, 136/12, 15/15 - na snazi od 14.02.2015., (dalje: ZOP)
16. Statut Grada Gospića, Službeni vjesnik Grada Gospića br. 7/09, 5/10, 1/12, 2/13, 3/13
17. Poslovnik Gradskog vijeća Grada Gospića 07/09, 03/13
18. Uputa za izradu proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za razdoblje 2016. – 2018., REPUBLIKA HRVATSKA, MINISTARSTVO FINANCIJA, DRŽAVNA RIZNICA, Zagreb, 14. kolovoza 2015
19. Zakonom o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2015., Narodne novine br. 148/14
20. Službeni vjesnik Grada Gospića, br. 08/15
21. http://www.gospic.hr.

POPIS ILUSTRACIJA

Slika 1- SUDIONICI U PRORAČUNSKOM PROCESU 18
Slika 2 - Izvještaji proračuna, proračunskih i izvanproračunskih korisnika 29
Slika 3 - Procjena prihoda i primitaka za razdoblje 2016. – 2018 34
Slika 4 - Procjena rashoda i izdataka za razdoblje 2016. – 2018 37