Financijsko planiranje u sustavu proračuna

Deprato, Valentina

Master's thesis / Diplomski rad

2018

Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj: **University of Pula / Sveučilište Jurja Dobrile u Puli**

Permanent link / Trajna poveznica: https://urn.nsk.hr/urn:nbn:hr:137:179556

Rights / Prava: In copyright / Zaštićeno autorskim pravom.

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

Image not found or type unknown

Repository / Repozitorij:

Digital Repository Juraj Dobrila University of Pula

zir.nsk.hr

Image not found or type unknown

Sveučilište Jurja Dobrile u Puli
Fakultet ekonomije i turizma
„Dr. Mijo Mirković“

Valentina Deprato

FINANCIJSKO PLANIRANJE U SUSTAVU PRORAČUNA

Diplomski rad

Pula, 2018.

Sveučilište Jurja Dobrile u Puli
Fakultet ekonomije i turizma
„Dr. Mijo Mirković“

FINANCIJSKO PLANIRANJE U SUSTAVU PRORAČUNA

Diplomski rad

Valentina Deprato
JMBAG: 0303021070, redovita studentica
Studijski smjer: Financijski management

Predmet: Računovodstvo proračunskih i neprofitnih organizacija
Mentor: prof.dr.sc. Lorena Mošnja - Škare

Pula, rujan 2018.

IZJAVA O AKADEMSKOJ ČESTITOSTI

Ja, dolje potpisana Valentina Deprato, kandidatkinja za magistricu poslovne ekonomije ovime izjavljujem da je ovaj Diplomski rad rezultat isključivo mojega vlastitog rada, da se temelji na mojim istraživanjima te da se oslanja na objavljenu literaturu kao što to pokazuju korištene bilješke i bibliografija. Izjavljujem da niti jedan dio Diplomskog rada nije napisan na nedozvoljen način, odnosno da je prepisan iz kojega necitiranog rada, te da ikoji dio rada krši bilo čija autorska prava. Izjavljujem, također, da nijedan dio rada nije iskorišten za koji drugi rad pri bilo kojoj drugoj visokoškolskoj, znanstvenoj ili radnoj ustanovi.

Student

_____

U Puli, _____, _____ godine

IZJAVA

o korištenju autorskog djela

Ja, Valentina Deprato dajem odobrenje Sveučilištu Jurja Dobrile u Puli, kao nositelju prava iskorištavanja, da moj diplomski rad pod nazivom Financijsko planiranje u sustavu proračuna koristi na način da gore navedeno autorsko djelo, kao cjeloviti tekst trajno objavi u javnoj internetskoj bazi Sveučilišne knjižnice Sveučilišta Jurja Dobrile u Puli te kopira u javnu internetsku bazu završnih radova Nacionalne i sveučilišne knjižnice (stavljanje na raspolaganje javnosti), sve u skladu s Zakonom o autorskom pravu i drugim srodnim pravima i dobrom akademskom praksom, a radi promicanja otvorenoga, slobodnoga pristupa znanstvenim informacijama.

Za korištenje autorskog djela na gore navedeni način ne potražujem naknadu.

U Puli, _____ (datum)

Potpis

_____

SADRŽAJ

1. Uvod ... 1

1.1. Predmet istraživanja ... 1

1.2. Metode istraživanja ... 1

1.3. Ciljevi istraživanja ... 2

1.4. Struktura rada ... 2

2. Sustav proračuna ... 4

2.1. Pojam i značenje proračuna ... 4

2.2. Ciljevi i funkcije, subjekti i korisnici proračuna ... 5

2.3. Zakonski okvir i proračunska načela ... 6

2.4. Struktura i sadržaj proračuna ... 8

2.5. Proračunske klasifikacije ... 12

3. Proračunski proces ... 15

3.1. Glavni sudionici u proračunskom procesu ... 15

3.2. Faze proračunskog procesa ... 16

3.2.1. Priprema prijedloga proračuna ... 17

3.2.2. Usvajanje proračuna ... 17

3.2.3 Izvršenje proračuna ... 19

3.3. Uloga riznice ... 20

3.4. Nadzor ... 21

4. Financijsko planiranje pri proračunskim korisnicima ... 24

4.1. Povijest financijskog planiranja ... 24

4.2. Strateški planovi ... 28

4.3. Smjernice ekonomske i fiskalne politike ... 31

4.4. Upute za izradu prijedloga državnog proračuna i proračuna JLP(R)S ... 34

4.5. Prijedlozi financijskih planova ... 36

4.5.1. Financijski planovi korisnika državnog proračuna 36

4.5.2 Financijski planovi korisnika jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave 39

5. Financijsko planiranje Općine Marčana 42

5.1. Općina Marčana kao jedinica lokalne samouprave 42

5.2. Proračun Općine Marčana 47

5.2.1 Prihodi proračuna Općine Marčana 48

5.2.2. Rashodi proračuna Općine Marčana 51

5.2.3. Projekcija proračuna za 2019. i 2020. godinu 54

5.2.4. Plan razvojnih programa Općine Marčana 55

6. Empirijsko istraživanje procesa financijskog planiranja pri proračunskim korisnicima Općine Marčana 58

6.1. Opis uzorka istraživanja 58

6.2. Metodologija istraživanja 59

6.3. Rezultati istraživanja 59

7. Kritički osvrt 65

8. Zaključak 68

Sažetak 70

Summary 71

Literatura 72

Popis tablica 76

Popis priloga 77

1. Uvod

1.1. Predmet istraživanja

Predmet istraživanja ovog diplomskog rada je teorijsko analiziranje proračuna u cjelini odnosno proračunskog procesa državnog i lokalnog proračuna, zatim konkretno analiziranje proračuna Općine Marčana te financijsko planiranje proračunskih korisnika. Slijedom toga, u radu je obrađen cijeli proces polazeći od samog pojma proračuna te zakonskih propisa, pa do srži samog financijskog planiranja te na kraju i donošenja proračuna.

1.2. Metode istraživanja

Provedeno je istraživanje prvenstveno na temu financijskog planiranja pri proračunskim korisnicima, odnosno kvalitete samog financijskog planiranja. U svrhu kvalitetnijeg istraživanja, a s obzirom da se konkretno u radu analizira i proračun Općine Marčana, proveden je anketni upitnik upućen proračunskim korisnicima na području Općine Marčana. Anketirani ispitanici su proračunski korisnici vezani uz obrazovanje (osnovne škole, predškolske ustanove) jer je prepoznata potreba za kvalitetnijim planiranjem i opremanjem u cilju zadovoljenja odgojno-obrazovnih potreba sve većeg broja djece na tom području. Na anketu su odgovorila tri od ukupno četiri proračunska korisnika vezana uz obrazovanje: jedna predškolska ustanova te dvije osnovne škole.

Za pisanje ovog diplomskog rada korišteno je nekoliko znanstvenih metoda kao što su meroda analize i sinteze, induktivna i deduktivna, povijesna, statistička, komparativna, deskriptivna, empirijska te studij slučaja.

1.3. Ciljevi istraživanja

Na temelju predmeta istraživanja, definirani su ciljevi i svrha istraživanja. Cilj ovog rada je, prije svega, pobliže spoznati sustav funkcioniranja države i planiranja proračuna te istražiti probleme i nejasnoće s kojima se proračunski korisnici svakodnevno susreću u praksi pri donošenju svojih financijskih planova. Cilj je i otkriti načine unapređenja sustava planiranja putem dobivanja povratne informacije od samih korisnika, a svrha je ovog rada istaknuti važnost proračuna kao glavnog upravljačkog i nadzornog instrumenta.

Doprinos rada se temelji na prijedlogu načina otklanjanja nejasnoća i unapređenja vezano za financijsko planiranje kao i potrebama za izmjenama i dopunama zakona, propisa i uputa na kojima se temelji planiranje. Krajnji cilj je da ovaj diplomski rad odnosno provedeno istraživanje posluži ili bude od pomoći svim proračunskim korisnicima.

1.4. Struktura rada

Diplomski je rad podijeljen u nekoliko međusobno povezanih dijelova.

U uvodu se, dakle, definira predmet istraživanja, metode istraživanja, ciljevi i svrha istraživanja te struktura samog diplomskog rada.

Drugi dio rada se odnosi na sustav proračuna. Polazi se od samog pojma proračuna te njegovog značenja, ciljeva, funkcija, subjekata te korisnika proračuna pa preko zakonskog okvira do same strukture i sadržaja proračuna, ne bi li se naglasila važnost proračuna kao takvog i shvatile osnove planiranja.

Treći dio je koncentriran na proračunski proces. Obrađuju se najprije glavni sudionici u proračunskom procesu, zatim faze koje se moraju proći do završne faze odnosno izvršenja proračuna. Jednim dijelom razrađuje se i uloga državne riznice i nadzora proračuna.

Četvrtim je poglavljem najvećim dijelom istražen proces financijskog planiranja proračuna polazeći od povijesti financijskog planiranja, zatim strateškog planiranja,

smjernica ekonomske i fiskalne politike te uputa za izradu prijedloga državnog proračuna i proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Obrađeni su i financijski planovi korisnika državnog proračuna kao i korisnika jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Peto se poglavlje odnosi na studij slučaja gdje se na primjeru Općine Marčana kao lokalnog proračuna prikazuje i analizira proračunski proces: predočen je proračun za 2018. godinu tj. usporedba 2017. i 2018. godine te projekcije za sljedeće dvije proračunske godine.

Također, provedeno je i istraživanje (šesto poglavlje) putem anketnog upitnika namijenjenog proračunskim korisnicima vezanima uz obrazovanje na području Općine Marčana kako bi se dobila kompletnija slika istraživanja s jedne i druge točke gledišta, odnosno s aspekta proračunskih korisnika kao i proračuna.

U zadnjem dijelu, odnosno sedmom poglavlju, prezentiran je zaključak i sažetak rada.

2. Sustav proračuna

2.1. Pojam i značenje proračuna

Proračun se može definirati na više načina. U svakom pogledu, proračun je veoma važan za gospodarstvo svake pojedine države, kao i za njeno stanovništvo. Mehanizam je upravljanja državom te instrument kojim se usmjeravaju javni prihodi ka zadovoljavanju javnih potreba.

Osim riječi „proračun“, koristi se i riječ „budžet“ koja potiče od francuske riječi „bougette“ i engleske riječi „budget“, a označava vrećicu ili kožnu torbu u kojoj su francuski trgovci u srednjem vijeku držali svoj novac, odnosno, u Engleskoj, kožnu torbu u kojoj je ministar financija u parlament donosio prijedlog o državnim prihodima i rashodima. (Vašiček, 2016)

Hrvatski Zakon o proračunu (Narodne novine, br. 87/08, 136/12 i 15/15) definira državni proračun kao akt kojim se procjenjuju prihodi i primici te utvrđuju rashodi i izdaci države za jednu godinu, u skladu sa zakonom, a donosi ga Hrvatski sabor.

Među raznim definicijama, mogu se prepoznati zajednička obilježja proračuna, a ona se odnose na to da je proračun javni akt države koji donosi najviše predstavničko tijelo, plan je državnih prihoda i rashoda te se odnosi na određeno proračunsko razdoblje.

S financijskog gledišta, proračun se odnosi na očekivana kretanja prihoda i rashoda u novčanom obliku, a planirane prihode i rashode u pravilu slijede i financijski tokovi.

Pravni aspekt se očituje u pravnim odnosima koji moraju nastati među raznim subjektima što se tiče izrade, donošenja i izvršenja proračuna.

Politički smisao proračuna proizlazi iz činjenice da proračun služi i za ispunjenje raznih političkih ciljeva, dok je ekonomski aspekt naglašen svugdje gdje postoji izražena državna intervencija koja regulatorno djeluje na gospodarska kretanja.

Socijalni smisao se očituje u zadovoljavanju javnih potreba svih pojedinaca bez obzira na njihovu ekonomsku snagu. (Vašiček, 2016)

2.2. Ciljevi i funkcije, subjekti i korisnici proračuna

Kao i svako planiranje, i izrada proračuna ima svoje ciljeve. S obzirom da proračun predstavlja najvažniji financijski instrument države, on mora biti pomno isplaniran te mora osiguravati realizaciju prioriteta, raznih ciljeva i zadataka države. Teško je utvrditi jedan temeljni cilj proračuna, međutim svi ciljevi su usmjereni ka jednom, a to je stabilno gospodarstvo i zadovoljno stanovništvo. Prema tome, ciljevi su različiti, ali u međusobnoj harmoniji te se odnose na:

- provedbu makroekonomske politike putem proračunskog instrumentarija
- održavanje gospodarske stabilnosti
- postizanje pune zaposlenosti te kontrolu inflacije
- kontrolu trošenja državnog novca
- postići takvu računovodstvenu evidenciju sa ažurnim podacima kojom će se osigurati nadzor nad izvršenjem proračuna te u konačnici ukazati na dolazeće probleme
- stvoriti takav sustav proračuna koji će biti komparativan u odnosu na druge zemlje. (Vašiček, 2016)

Država svojim odlukama utječe na to koja će dobra i usluge biti javna, a koja privatna i to direktno, javnom ponudom ili indirektno kroz poreze i potpore kako bi se osigurale podjednake mogućnosti svima u korištenju javnih dobara. Također, bavi se raspodjelom dohotka između pojedinaca te njegovom preraspodjelom pomoću politike oporezivanja i sustavima transfera. Država u konačnici teži postizanju stabilizacije gospodarstva u vidu stabilnijih cijena, što niže nezaposlenosti, što boljeg salda bilance plaćanja i što povoljnije stope ekonomskog rasta. (Institut za javne financije, 2009)

S obzirom na navedeno, proračunom se provode tri cilja ekonomske politike odnosno funkcije javnog sektora jesu:

- alokacijska
- distribucijska
- stabilizacijska.

2.3. Zakonski okvir i proračunska načela

Postoje brojni zakoni i propisi kojih se valja pridržavati pri donošenju i izvršavanju proračuna:

1. Zakon o proračunu (Narodne novine, br. 87/08, 136/12 i 15/15)
2. Pravilnik o polugodišnjem i godišnjem izvještaju o izvršenju proračuna (Narodne novine, br. 24/13)
3. Pravilnik o financijskom izvještavanju u proračunskom računovodstvu (Narodne novine, br. 32/11 i 3/15)
4. Pravilnik o proračunskim klasifikacijama (Narodne novine, br. 26/10 i 120/13)
5. Pravilnik o utvrđivanju proračunskih i izvanproračunskih korisnika državnog proračuna i proračunskih i izvanproračunskih korisnika proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te o načinu vođenja Registra (Narodne novine, br 128/09 i 142/14)
6. Pravilnik o proračunskom računovodstvu i računskom planu (Narodne novine, br. 124/14, 115/15 i 87/16)
7. Pravilnik o postupku zaduživanja te davanja jamstava i suglasnosti jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (Narodne novine, br. 55/09 i 139/10)
8. Pravilnik o proračunskom nadzoru (Narodne novine, br. 71/13)
9. Pravilnik o službenoj iskaznici i službenoj znački inspektora financijskog i proračunskog nadzora (Narodne novine, br. 125/13)
10. Zakon o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2018. godinu (Narodne novine, br. 124/17)
11. Uredba o kriterijima, mjerilima i postupku za odgodu plaćanja, obročnu otplatu duga te prodaju, otpis ili djelomičan otpis potraživanja (Narodne novine, br. 52/13 i 94/14)
12. Zakon o fiskalnoj odgovornosti (Narodne novine, br. 139/10 i 19/14)
13. Uredba o sastavljanju i predaji Izjave o fiskalnoj odgovornosti i izvještaja o primjeni fiskalnih pravila (Narodne novine, br. 78/11, 106/12, 130/13 i 19/15)
14. Odluka o osnivanju Povjerenstva za fiskalnu politiku (Narodne novine, br. 156/13)
15. Odluka o imenovanju članova Povjerenstva za fiskalnu politiku (Narodne novine, br. 30/14)

Uz sve zakone i propise važna su i proračunska načela koja predstavljaju skup pravila i normi koji se koriste pri sastavljanju proračuna. Prema Zakonu o proračunu (Narodne novine, br. 87/08, 136/12 i 15/15) razlikuju se:

1. *Načelo jedinstva i točnosti proračuna* prema kojem se svi prihodi i primici kao i rashodi i izdaci jednog proračuna iskazuju prema bruto načelu te svi prijedlozi uredbi, propisa i akata koje donosi Vlada, kao i svi prijedlozi zakona i akata koje donosi Sabor trebaju sadržavati procjenu fiskalnog učinka na proračun;
2. *Načelo jedne godine* prema kojem se proračun donosi za proračunsku godinu koja počinje 1. siječnja, a završava 31. prosinca te vrijedi za tu godinu iako Sabor donosi proračun prije početka godine na koju se odnosi;
3. *Načelo uravnoteženosti* koje kaže da ukupni prihodi i primici moraju biti jednaki ukupnim rashodima i izdacima te prema tome ukoliko se povećaju rashodi i izdaci zbog izvanrednih okolnosti, moraju se pronaći novi prihodi i primici kako bi proračun u svakom trenutku bio uravnotežen, a takvo se uravnoteženje provodi izmjenama i dopunama proračuna;
4. *Načelo obračunske jedinice* prema kojem se svi prihodi i primici, rashodi i izdaci iskazuju u kunama kao i svi financijski izvještaji;
5. *Načelo univerzalnosti* koje propisuje kako svi prihodi i primici služe isključivo za pokrivanje nastalih rashoda i izdataka osim ako nije drugačije propisano;
6. *Načelo specifikacije* koje određuje da svi prihodi i primici u proračunu moraju biti raspoređeni po ekonomskoj klasifikaciji i iskazani prema izvorima, dok rashodi i izdaci moraju biti raspoređeni prema proračunskim klasifikacijama;
7. *Načelo dobrog financijskog upravljanja* prema kojem svrha proračunska sredstva moraju se koristiti u skladu sa načelima ekonomičnosti, učinkovitosti i djelotvornosti;
8. *Načelo transparentnosti* zahtijeva da sve informacije vezane za proračun moraju biti dostupne javnosti i prezentirane na razumljiv način te određuje da se svi proračuni, izmjene i dopune te odluke o privremenom financiranju kao i opći i posebni dio polugodišnjeg i godišnjeg izvještaja o izvršenju proračuna i izvršenju financijskog plana izvanproračunskog korisnika objavljuju u Narodnim Novinama kao službenom listu Republike Hrvatske, dok se polugodišnji i godišnji izvještaji o izvršenju proračuna i izvršenju financijskog plana izvanproračunskog korisnika objavljuju na internetskim stranicama Vlade odnosno jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

2.4. Struktura i sadržaj proračuna

S obzirom na vlast koja donosi proračun razlikuju se:

- državni proračun
- proračun jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave odnosno županijski te gradski i općinski proračun
- financijski plan proračunskog korisnika (državnog ili lokalnog proračuna) i izvanproračunskog korisnika (državnog ili lokalnog proračuna)

Općenito, prema Zakonu o proračunu (Narodne novine, br. 87/08, 136/12 i 15/15), proračun se sastoji od *općeg* i *posebnog* dijela odnosno na razini lokalne i područne (regionalne) samouprave i od *plana razvojnih programa* koji se sastavlja za trogodišnje razdoblje, dok se na razini državnog proračuna za višegodišnje razdoblje sastavljaju strateški planovi. Nadalje, opći dio proračuna dijeli se na *Račun prihoda i rashoda* i *Račun financiranja* gdje su u prvom računu prikazani prihodi i rashodi po ekonomskoj klasifikaciji kao i razina deficita ili suficita, dok su u drugom računu prikazani primici od financijske imovine i zaduživanja te izdaci za financijsku imovinu i otplate zajmova odnosno način financiranja deficita i javnog duga. Posebni dio proračuna se sastoji od plana rashoda i izdataka pojedinog proračunskog korisnika koji su iskazani po vrstama te raspoređeni u programe koji se pak sastoje od aktivnosti i projekata.
S obzirom na navedeno, proračunski prihodi sadržani u Računu prihoda i rashoda i to prema ekonomskoj klasifikaciji jesu:

- Prihodi od poreza
- Doprinosi za obvezna osiguranja
- Pomoći
- Prihodi od imovine
- Prihodi od pristojbi i naknada
- Ostali prihodi
- Prihodi od prodaje nefinancijske imovine.

Proračunski se prihodi prikupljaju iz različitih izvora i na različite načine, a udio pojedinih prihoda u ukupnim prihodima razlikuje se od države do države te zavisi od

njene financijske snage i raznih drugih čimbenika. Međutim, najznačajniji prihodi svake države jesu *porezi* kao obvezna davanja državi koja služe za podmirenje javnih potreba. U hrvatskom poreznom sustavu država ubire porez na dobit, dohodak, imovinu, koji su ujedno i direktni porezi s obzirom da ih porezni obveznici uplaćuju direktno u državni proračun te porez na robu i usluge (PDV, porez na promet, posebni porezi i trošarine) i porez na međunarodnu trgovinu i transakcije (carine) koji su indirektni porezi. *Doprinosi* su također obvezna davanja koja vrše osigurane osobe ili poslodavci državnim institucijama, ali su za razliku od poreza namjenska davanja odnosno namjenski prihodi državnih institucija za, konkretno u Republici Hrvatskoj, zdravstveno i mirovinsko osiguranje te zapošljavanje. (Zakon o proračunu, Narodne novine br. 87/08, 136/12 i 15/15)

Preostali prihodi proračuna jesu *prihodi poslovanja*, osim prihoda od prodaje nefinancijske imovine koji su po svojoj osnovi kapitalni prihodi. *Pomoći* kao takve jesu primici bez protuobveza koje se mogu primiti od inozemnih vlada, međunarodnih institucija ili subjekata unutar nacionalnog proračuna te mogu biti tekuće odnosno bez određene namjene u potrošnji ili kapitalne odnosno sa svrhom nabave ili izgradnje imovine značajne vrijednosti. *Prihodi od imovine* nastaju na temelju korištenja državne imovine, a razlikujemo prihode od financijske imovine odnosno prihode od kamata, tečajnih razlika, dividendi i sl., te prihode od financijske imovine odnosno prihode od koncesije, zakupa, najma i dr. U *prihode od pristojbi i naknada* ubrajaju se prihodi od upravnih i administrativnih pristojbi, prihodi po posebnim propisima odnosno prihodi od igara na sreću i sl. te kazne za razne prijestupe kao i naknade u smislu naknada za ceste i sl. *Prihodi od prodaje nefinancijske imovine* čine najmanji dio ukupnih državnih prihoda. Država ih obično ostvaruje prodajom prirodnih bogatstava odnosno zemljišta, stambenih i poslovnih objekata, opreme, prijevoznih sredstava te strateških zaliha. Moraju se koristiti namjenski te se iskazuju u posebnom razredu kako bi se odvojilo praćenje tekućeg proračuna od onog kapitalnog. (Zakon o proračunu, Narodne novine br. 87/08, 136/12 i 15/15)

S druge strane, proračunski rashodi podrazumijevaju rashode koje čini država radi zadovoljavanja javnih potreba. Javni rashodi se iz godine u godinu povećavaju, a uzroci su različiti: rast dohotka po stanovniku, promjene u tehnologiji, promjene u broju stanovnika, razni društveni i politički faktori i sl. Rashodi se klasificiraju na *rashode poslovanja* koji obuhvaćaju rezultate transakcija koje utječu na smanjenje

neto vrijednosti i *rashode za nabavu nefinancijske imovine* koji pak podrazumijevaju ulaganja nastala u postupku stjecanja nefinancijske imovine te se klasificiraju prema njezinim pojavnim oblicima, a priznaju u trenutku nabave. (Pravilnik o proračunskom računovodstvu i računskom planu, Narodne novine br. 124/14, 115/15 i 87/16)

Sukladno tome, proračunski rashodi jesu:

- Rashodi za zaposlene
- Materijalni rashodi
- Financijski rashodi
- Subvencije
- Pomoći
- Naknade građanima i kućanstvima na temelju osiguranja i druge naknade
- Ostali rashodi
- Rashodi za nabavu nefinancijske imovine.

Proračunski se rashodi obično klasificiraju prema svrsi ili funkciji (funkcijska klasifikacija, programska klasifikacija) i prema ekonomskoj klasifikaciji. Jedinica klasifikacije je pojedina transakcija, a ponekad mogu postojati dvojbe oko pripisivanja pojedine transakcije određenoj klasifikaciji.
Nadalje, *rashodima za zaposlene* smatraju se plaće (u bruto iznosu) koje poslodavac isplaćuje zaposlenima za obavljeni rad, ostali rashodi za zaposlene (nagrade, otpremnine, darovi, naknade za bolest, invalidnost i smrtni slučaj, regres za godišnji odmor) te doprinosi na plaće. *Materijalni rashodi* podrazumijevaju troškove korištenja usluga i dobara potrebnih za redovno funkcioniranje i obavljanje djelatnosti kao što su troškovi nabave robe za daljnju prodaju, troškovi materijala i sirovina utrošenih u proizvodnji, rashodi za službena putovanja, stručna usavršavanja i ostale slične naknade troškova zasposlenima, zatim rashodi za tekuće i investicijsko održavanje, komunikacijske i intelektualne usluge i sl. *Financijski rashodi* se odnose na rashode za kamate za izdane vrijednosne papire i za primljene kredite i zajmove, rashode za bankarske usluge i usluge platnog prometa, negativne tečajne razlike i razlike zbog primjene valutne klauzule, zatezne kamate te ostale nespomenute financijske rashode.

Subvencije su tekući prijenosi sredstava koji se daju proizvođačima za poticanje proizvodnje određenih proizvoda i pružanja usluga, a mogu se utvrđivati na temelju razine proizvodnje i/ili količine proizvedenih, prodanih ili uvezenih dobara i usluga, a klasificiraju se prema primateljima i to na subvencije trgovačkim društvima u javnom sektoru, subvencije trgovačkim društvima, poljoprivrednicima i obrtnicima izvan javnog sektora i subvencije trgovačkim društvima, poljoprivrednicima i obrtnicima iz EU sredstava. (Pravilnik o proračunkom računovodstvu i računskom planu, Narodne novine br. 124/14, 115/15 i 87/16)

Pomoći kao takve se klasificiraju prema vrsti primatelja kojima su isplaćene tako da razlikujemo tekuće i kapitalne pomoći drugim državnim razinama (pomoći županijama, općinama, gradovima), tekuće i kapitalne pomoći u inozemstvo (pomoći međunarodnim organizacijama, pomoći inozemnim vladama) te kapitalne pomoći trgovačkim društvima u javnom i izvan javnog sektora, te pomoći poljoprivrednicima i obrtnicima. (Vašiček, 2016)

Naknade građanima i kućanstvima na temelju osiguranja i druge naknade podrazumijevaju naknade utvrđene propisima o mirovinskom, zdravstvenom i socijalnom osiguranju te ostale vrste naknada i pomoći koje građani i kućanstva dobiju iz proračuna neovisno o sustavima osiguranja. (Pravilnik o proračunskom računovodstvu i računskom planu, Narodne novine br. 124/14, 115/15 i 87/16)

Ostali rashodi sadrže tekuće i kapitalne donacije, kazne, penale i naknade štete i kapitalne pomoći, a donacije podrazumijevaju tekuće i/ili kapitalne prijenose sredstava neprofitnim organizacijama, građanima i kućanstvima koji uključuju i prijenose u naravi kao što su: hrana, odjeća, pokrivači, lijekovi koje država može davati različitim karitativnim i sličnim dobrotvornim organizacijama za daljnju distribuciju građanima i kućanstvima. *Rashodi za nabavu nefinancijske imovine* klasificiraju se kao kapitalni (investicijski) rashodi nastali pri kupnji na tržištu ili proizvodnji unutar države dugotrajne neproizvedene i proizvedene (kapitalne) imovine koja ima značajnu vrijednost. Tu su uključeni i rashodi za dodatna ulaganja na nefinancijskoj imovini kao i rashodi za kupnju strateških ili izvanrednih zaliha tj. zaliha od posebne nacionalne važnosti (npr. robne zalihe). (Vašiček, 2016)

Uravnoteženost kao bitno načelo proračuna postiže se, dakako, ukoliko su ukupni proračunski rashodi jednaki prihodima, a ukoliko rashodi premašuju prihode tada se proračunska ravnoteža postiže putem zaduživanja. (Vašiček, 2016)

2.5. Proračunske klasifikacije

Sukladno *Pravilniku o proračunskim klasifikacijama* (Narodne novine, br. 26/10 i 120/13) iste se definiraju kao okvir prema kojem se prihodi i primici kao i rashodi i izdaci prate po nositelju, cilju, namjeni, vrsti, lokaciji te izvoru financiranja, a državni proračun, proračuni jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, proračunski korisnici državnog proračuna i proračunski korisnici proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te izvanproračunski korisnici dužni su slijediti odredbe spomenutog Pravilnika u procesima planiranja, izvršavanja, računovodstvenog evidentiranja i izvještavanja.

Slijedom navedenog, proračunske klasifikacije jesu: organizacijska, programska, funkcijska, ekonomska, lokacijska te izvori financiranja.

Organizacijska klasifikacija uspostavljena je kroz razdjele, glave i proračunske korisnike gdje se razdjel sastoji od jedne ili više glava, a glava od jednog ili više proračunskih korisnika dok proračunski korisnik pripada samo jednoj glavi razdjela. Takvo se hijerarhijsko organiziranje temelji na međusobno usklađenim cjelinama koje zajednički ostvaruju postavljene ciljeve.

Programska klasifikacija odnosi se na uspostavljanje glavnih programa, programa, aktivnosti i projekata. Glavni programi uspostavljaju se na najvišoj razini, a program se definira kao usko povezane aktivnosti i projekti usmjereni ispunjenju zajedničkog cilja te se sastoji od jedne ili više aktivnosti i/ili projekta, dok aktivnost i projekt pripadaju samo jednom programu. Aktivnost je dio programa za koji nije unaprijed utvrđeno vrijeme trajanja, za razliku od projekta koji se planira jednokratno te može biti tekući ili kapitalni, a u istima su planirani rashodi i izdaci za ostvarivanje ciljeva utvrđenih programom.

Prema *funkcijskoj klasifikaciji* prikazani su rashodi poslovanja i transakcije na nefinancijskoj imovini proračuna te proračunskih korisnika sukladno njihovoj namjeni i to na slijedeći način:

- Funkcija 01 – Opće i javne službe, rashodi općih i javnih službi

- Funkcija 02 – Obrana

- Funkcija 03 – Javni red i sigurnost

- Funkcija 04 – Ekonomski poslovi

- Funkcija 05 – Zaštita okoliša

- Funkcija 06 – Usluge unapređenja stanovanja i zajednice

- Funkcija 07 – Zdravstvo

- Funkcija 08 – Rekreacija, kultura i religija

- Funkcija 09 – Obrazovanje

- Funkcija 10 – Socijalna zaštita

Ekonomska klasifikacija razvrstava prihode i primitke po prirodnim vrstama te rashode i izdatke prema ekonomskoj namjeni kojoj služe i to kroz razrede, skupine, podskupine, odjeljke i osnovne račune te oni odgovaraju računima Računskog plana za proračunsko računovodstvo, razreda 3 – 8 (osim skupina računa 39, 49, 59, 69, 79 i 89) i njima pripadajućim podskupinama, odjeljcima i osnovnim računima. Ova je klasifikacija propisana do peteroznamenkastih osnovnih računa, a moguće je i dodavanje slijedećih znamenki koje predstavljaju analitiku za potrebe pojedinih proračunskih korisnika.

Sukladno *lokacijskoj klasifikaciji* rashodi i izdaci razvrstavaju se za Republiku Hrvatsku i za inozemstvo, a brojčane oznake vežu se u procesu planiranja uz brojčanu oznaku aktivnosti ili projekta, ako je moguće uspostaviti jednoznačnu vezu. U suprotnom, vežu se uz svaku transakciju odnosno poslovni događaj u procesu izvršavanja.

Nadalje, rashodi i izdaci određene vrste i namjene, podmiruju se iz prihoda i primitaka koji stoga predstavljaju izvore financiranja. Prihodi i primici se planiraju te zatim raspoređuju i iskazuju prema izvorima iz kojih potječu, dok se rashodi i izdaci planiraju, izvršavaju te računovodstveno evidentiraju prema izvorima financiranja.
Prema Pravilniku o proračunskim klasifikacijama (Narodne novine, br. 26/10 i 120/13) izvori financiranja se brojčano dijele na dvije razine, razrede i skupine, a u njih se ubrajaju:

1. *Opći prihodi i primici* odnosno prihodi od poreza, prihodi od financijske imovine, prihodi od nefinancijske imovine, prihodi od administrativnih (upravnih) pristojbi, prihodi državne uprave, prihodi od kazni te primici od financijske imovine i zaduživanja za koje nije definirana namjena korištenja;
2. *Doprinosi* odnosno prihodi od uplaćenih doprinosa za zdravstveno osiguranje, mirovinsko osiguranje i doprinosa za zapošljavanje;
3. *Vlastiti prihodi* odnosno prihodi koje proračunski korisnik ostvari obavljanjem poslova na tržištu i u tržišnim uvjetima;
4. *Prihodi za posebne namjene* odnosno prihodi čije su korištenje i namjena utvrđeni posebnim zakonima i propisima koje donosi Vlada;
5. *Pomoći* odnosno prihodi koji se ostvaruju od inozemnih vlada, međunarodnih organizacija, drugih proračuna i od ostalih subjekata unutar općeg proračuna;
6. *Donacije* odnosno prihodi koji se ostvaruju od fizičkih osoba, neprofitnih organizacija, trgovačkih društava i od ostalih subjekata izvan općeg proračuna;
7. *Prihodi od prodaje ili zamjene nefinancijske imovine i naknade s naslova osiguranja*;
8. *Namjenski primici* odnosno uključuju se primici od financijske imovine i zaduživanja, čija je namjena utvrđena posebnim ugovorima i/ili propisima.

Proračunske su klasifikacije značajne jer se kroz takav sustav potrošnja prezentira od samog početka odnosno udovoljavanja postavljanju misije, vizije i strateškog okvira, preko definiranja programa i mjera za praćenje uspješnosti istih pa sve do donošenja i praćenja izvršenja proračuna na godišnjoj razini. (Vašiček, 2016)

3. Proračunski proces

3.1. Glavni sudionici u proračunskom procesu

U različitim fazama proračunskog procesa sudjeluju brojni sudionici a svaki od sudionika s određenom ulogom.

Sukladno tome, Sabor Republike Hrvatske je taj koji konačno odobrava proračun nakon rasprava u Saboru i na Saborskom odboru za proračun i financije te u svom radu usvaja zakone, nadzire rad Vlade i predstavlja građane.

Nadalje, Vlada je nositelj izvršne vlasti. Rad Vlade podrazumijeva utvrđivanje raspoloživih prihoda te pronalazi načine kako će se ti prihodi ostvariti. Isto tako, određuje iznos javne potrošnje i usmjerava na državne funkcije i vladine programe. Zapravo je Vlada odgovorna za gospodarski ali i socijalni razvoj zemlje. Ministarstva financija je izvršno tijelo Vlade i kao takvo odgovorno je za provođenje fiskalne politike i ostvarenje proračunskih ciljeva te zapravo ima najvažniju ulogu kao koordinator aktivnosti između Vlade i korisnika državnog proračuna. (Institut za javne financije, 2009)

Korisnici državnog proračuna kao sudionici moraju koristiti sredstva proračuna za ciljeve zbog kojih su i osnovani, a korisnici su: državna tijela (ministarstva i državne agencije), ustanove, vijeća manjinske samouprave, proračunski fondovi i mjesna samouprava čiji se rashodi za zaposlene i/ili materijalni rashodi financiraju iz državnog proračuna. Sukladno navedenom, korisnici proračuna su također i Sabor, Vlada, Ministarstvo financija te Predsjednik Republike. (Zakon o proračunu, Narodne novine br. 87/08, 136/12 i 15/15)

Važan sudionik proračunskog procesa jesu i građani koji izabiru svoje predstavnike koji u njihovo ime odlučuju o svim važnim pitanjima u državi stoga se mogu i trebaju aktivno uključiti u proračunski proces s obzirom da predstavnici u vlasti mogu određivati prioritete u financiranju koji ne moraju odražavati i želje građana. Ipak kroz medije, znanstvene institucije, nevladine ustanove te interesne skupine građani se trebaju uključiti u raspravu o donošenju proračuna i dodjeli proračunskih sredstava. (Institut za javne financije, 2009)

3.2. Faze proračunskog procesa

Proračunski proces predstavlja cijeli splet odnosa svih sudionika proračuna i poduzimanja određenih aktivnosti, a proračun je rezultat takvog procesa. Cjelokupna procedura je složena stoga je potrebno dobro razumijeti na koji način se definira ukupni plan proračuna unutar kojega se donose odluke o raspodjeli proračunskih sredstava, a raspodjelom sredstava proračunski proces postaje korisno sredstvo u osiguranju učinkovitog upravljanja državom. (Institut za javne financije, 2009)

Repubilka Hrvatska nema jedinstven proračun. Državni proračun, proračuni izvanproračunskih fondova te proračuni jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave jesu zasebni proračuni koji zajedno čine opći proračun države. Iako opći proračun objedinjuje te tri razine proračuna, ne prolazi cijelu administrativnu proceduru i faze pripreme, usvajanja i izvršenja kao državni proračun. Unatoč tome on je važan ukupni pokazatelj koliko je prihoda država prikupila i potrošila. (Bratić, 2009)

Proračunski proces u Hrvatskoj, slično kao i u većini drugih zemalja, ima tri faze koje ukupno traju oko dvije i pol godine, a cjelokupni proces prolazi kroz nekoliko koraka unutar svake faze proračunskog procesa. Proračun se priprema za jednu godinu s projekcijom slijedeće dvije godine, a donosi se samo za jednu godinu. (Bratić, 2009)

Slijed faza proračunskog ciklusa zahtijeva usklađenost i koordinirano djelovanje svih proračunskih subjekata. Obično se u planiranju proračuna izdvajaju linijski proračun odnosno proračun po stavkama, proračun po programima te proračun na temelju učinka kao vrste proračuna ovisno o pristupu planiranju. Linijski je najjednostaviniji za pripremu, ali i najmanje razvijen. U njemu se određuje koliko će se potrošiti na svaku pojedinu stavku koju troši proračunski korisnik, međutim usprkos tome ne daje jasnu sliku o pružanju usluga. Proračun po programima usredotočen je na rezultate svakog programa i omogućava mjerenje rezultata kao i mjerenje odnosa troškova i koristi programa te time olakšava prepoznavanje učinkovitije raspodjele sredstava. Proračun na temelju učinka polazi od klasifikacije aktivnosti države po funkcijama i programima u skladu s političkim ciljevima vlada (općim i posebnim), uspostavljanja sustava indikatora učinka za svaki program i aktivnost te konačno i mjerenja troškova tih aktivnosti u odnosu na isporučene outpute. (Vašiček, 2016)

3.2.1. Priprema prijedloga proračuna

U prvoj fazi Vlada donosi strategiju na temelju koje Ministarstvo financija izrađuje smjernice ekonomske i fiskalne politike za trogodišnje razdoblje te daje upute za izradu financijskih planova. Smjernice i upute su važne jer daju informaciju svim proračunskim korisnicima o limitima kojih se moraju držati pri izradi svojih financijskih planova i proračuna. Nakon što su izradili svoje financijske planove, Ministarstvo financija izrađuje prijedlog državnog proračuna.

Dakle, Ministarstvo financija u suradnji sa drugim tijelima državne uprave nadležnim za strukturne reforme i koordinaciju fondova Europske unije izrađuje uputu za izradu strateških planova i dostavlja je ministarstvima i drugim državnim tijelima te ih isti izrađuju za trogodišnje razdoblje te dostavljaju spomenutima krajem ožujka. Zatim se na temelju strateških planova izrađuje nacionalni program reformi, a Ministarstvo financija donosi program konvergencije koji obuhvaća okvir i ciljeve ekonomske politike, makroekonomska i fiskalna kretanja te ključne strukturne reforme za srednjoročno razdoblje. Oba plana se izrađuju kao posljedica ulaska Hrvatske u Europsku uniju odnosno sudjelovanja u Europskom semestru.

Na temelju strateških planova te programa reformi i konvergencije te posebnih preporuka Vijeća EU za Republiku Hrvatsku, Ministarstvo financija izrađuje nacrt smjernica ekonomske i fiskalne politike za trogodišnje razdoblje koje Vlada usvaja zaključkom krajem srpnja. Nadalje, Ministarstvo financija izrađuje i 15. kolovoza dostavlja upute za izradu prijedloga državnog proračuna, a proračunski korisnici prijedloge financijskih planova te ih 15. rujna dostavljaju Ministarstvima i drugim državnim tijelima koji ih usklađene krajem rujna dostavljaju Ministarstvu financija. (Ministarstvo financija, 2017)

U daljnjem procesu, Ministarstvo financija izrađuje nacrt proračuna za proračunsku godinu i projekciju za sljedeće dvije godine te ih 15. listopada dostavlja Vladi RH, koja ih do 15. studenog potvrđuje te dostavlja Saboru na donošenje.

3.2.2. Usvajanje proračuna

Ova se faza obično odvija od studenoga do prosinca. Nakon što Vlada prijedlog proračuna pošalje u Sabor, predsjednik Sabora uručuje ga radnim tijelima i

saborskim zastupnicima, koji imaju mogućnost davanja svojih prijedloga izmjene i dopune prijedloga proračuna, tj. amandmana. Zbog načela uravnoteženosti amandmani kojima se predlaže povećanje proračunskih rashoda i izdataka u odnosu na one iz prijedloga proračuna mogu se prihvatiti ako se istodobno predloži smanjenje drugih rashoda i izdataka, a nikako ne smiju biti na teret proračunske zalihe ili dodatnog zaduživanja. (Bratić, 2009)

Nadalje, Sabor putem saborskih odbora i rasprava o proračunu analizira programe i fiskalnu politiku koju je predložila Vlada. Odbor za financije i državni proračun i Odbor za zakonodavstvo o dostavljenim proračunskim dokumentima moraju dati mišljenja predsjedniku Sabora. Zapravo, naprije se raspravlja o proračunu općenito, zatim o veličini sredstava koja su dodijeljena pojedinim ministarstvima i ostalim proračunskim korisnicima, a na kraju se glasa. Kako bi se izglasani proračun i Zakon o izvršavanju državnog proračuna mogli početi primjenjivati od 1. siječnja sljedeće godine, Sabor je dužan donijeti ih najkasnije do 31. prosinca. U skladu s načelom transparentnosti i proračun i Zakon o izvršenju proračuna moraju se objaviti u Narodnim novinama. Sabor je, dakle, obično u prosincu gotov s usvajanjem državnog proračuna i davanjem suglasnosti na financijske planove izvanproračunskih fondova te stoga od 1. siječnja počinje izvršavanje proračuna. (Vašiček, 2016)

U slučaju da prijedlog proračuna i Zakon o izvršenju proračuna nisu napravljeni stručno i profesionalno, na prijedlog Odbora za financije i proračun i Odbora za zakonodavstvo predsjednik Sabora može Vladi i Ministarstvu financija vratiti prijedloge proračuna i zakona o proračunu. Zato bi ta dva odbora trebala imati stručno i profesionalno osoblje kako bi mogli na vrijeme uočiti nedostatke dokumenata koje razmatraju. (Institut za javne financije, 2009)

Moguće je očekivati, da se zbog velikog broja subjekata u procesu pripreme proračuna, složene proračunske procedure, ali i promjena političkih struktura kao rezultata parlamentarnih izbora, dogodi kašnjenje u izradi proračuna. Ako se ne donese proračun prije početka fiskalne godine, financiranje se obavlja privremeno, razmjerno sredstvima korištenim u istim razdobljima prethodne godine, a najviše do jedne četvrtine ukupnih prihoda raspoređenih proračunom za prethodnu godinu, a najduže za prva tri mjeseca tekuće proračunske godine. (Vašiček, 2016)

3.2.3 Izvršenje proračuna

Nakon cijelog procesa glasanja i usvajanja proračuna, ministarstva su obavještena od strane Ministarstva financija o odobrenim novčanim sredstvima te sada i službeno započinje fiskalna godina izvršavanja proračuna. Prikupljaju se prihodi i primici a troše rashodi i to sve u skladu sa mjesečnim odobrenjima, odnosno, raspoloživim sredstvima i obvezama, ali do planirane visine u godišnjem planu. U fazi izvršenja proračuna zapravo se provodi i nadzor i kontrola prikupljanja i trošenja novčanih sredstava te su svi proračunski korisnici odgovorni za uredno izvršavanje svojih financijskih planova, tj. državnog proračuna, a posebnu ulogu ima državna riznica. (Bratić, 2009)

Izvanproračunski korisnici imaju obvezu do konca srpnja tekuće proračunske godine dostaviti Ministarstvu financija polugodišnji izvještaj o izvršenju svojih financijskih planova, a ono je pak obvezno do 5. rujna dostaviti Vladi izvješće o polugodišnjem izvršenju državnog proračuna kao i financijskih planova izvanproračunskih korisnika. Do 15. rujna isti izvještaj mora doći u ruke Sabora.

Do kraja fiskalne godine, odnosno 31. prosinca, kroz Državnu je riznicu obavljeno mnogo uplata i isplata te Ministarstvo financija stoga mora u idućoj godini obaviti puno posla kako bi sastavilo završno godišnje izvješće o korištenju sredstava državnog proračuna i financijskih planova izvanproračunskih korisnika za proteklu godinu. U skladu s time, proračunski korisnici dostavljaju svoja izvješća nadležnim ministarstvima koji ih pregledavaju i konsolidiraju te na koncu dostavljaju Ministarstvu financija, dok ih izvanproračunski korisnici sami sastavljaju te izravno dostavljaju Ministarstvu financija. Nadalje, Ministarstvo financija konsolidira sve izvještaje i dostavlja ih Vladi koja ih usvaja i do 1. lipnja šalje Saboru. (Bratić, 2009)

3.3. Uloga riznice

Potreba za državnom riznicom izrasla je iz razloga što su proračunski subjekti koji imaju zakonske i javne ovlasti voditi brigu o javnim prihodima i javnim rashodima međusobno razdvojeni, a državna riznica povezuje javne prihode i javne rashode u cjelinu. U tom smislu, državna riznica je širok pojam odnosno cijeli jedan sustav prikupljanja i trošenja javnog novca.

Državna riznica može biti organizirana kao zasebno ministarstvo ili dio ministarstva financija, što ovisi o organizacijskoj strukturi države i ustroju javne vlasti, a može obavljati različite funkcije kao što su blagajnička funkcija, bankarska funkcija te funkcija novčane i financijske kontrole. Međutim, državna riznica ima prvenstveno funkciju upravljanja javnim novcem što podrazumijeva:

- dnevno upravljanje likvidnošću države, što znači dnevno priskrbiti novac raspoloživ za podmirenje tekućih izdataka,
- upravljanje novcem koji je prikupljen u državni proračun, a trenutno nije potreban za izmirenje tekućih izdataka, na način kratkotrajnog ulaganja;
- upravljanje javnim dugom - što zahtijeva klasificiranje dugova (sa stajališta izvora i dužničkog instrumenta) i upravljanje dugom (rokovi otplate glavnice, iznosi glavnice, iznosi kamata). (Vašiček, 2016)

Državna riznica zapravo predstavlja jedinstveni novčani račun preko kojeg se obavljaju sve financijske transakcije državnog proračuna, a svi korisnici proračuna povezani su jedinstvenim financijsko – računovodstvenim informacijskim sustavom koje im dopušta izvršavanje transakcija i djelovanje jedino kroz taj jedinstveni sustav. (Ministarstvo financija, 2017)

U Republici Hrvatskoj, riznica je organizacijski ustrojena kao dio ministarstva financija i kao takva istom je odgovorna za poslove iz svog djelokruga. Jedinstveni račun državne riznice vodi se kod Hrvatske narodne banke, a Ministarstvo financija je odgovorno za evidentiranje svih transakcija putem glavne knjige. Informatička podrška riznice i ona koja obavlja usluge platnog prometa jest Financijska agencija.

Uspostavljanje sustava riznice pomaže i u ostvarenju glavnih ciljeva upravljanja javnim financijama kao što su: fiskalno upravljanje, alokacija sredstava i koncept vrijednost za novac. Sustav riznice poboljšava upravljanje imovinom, obvezama,

zaduživanjem i fiskalnim rizicima, drugim riječima rečeno, poboljšava fiskalno upravljanje. Također, omogućuje procjenu učinaka odluka i njihovih alternativa prije same primjene i smanjuje transakcijske troškove čime bitno doprinosi efikasnijem i efektivnijem donošenju odluka i trošenju novca (Maletić i Jakir-Bajo, 2006.).

Može se zaključiti da riznica ima vrlo važnu ulogu u cijelom procesu odnosno predstavlja most između javnih prihoda i javnih rashoda.

3.4. Nadzor

S obzirom da je cijela procedura pripreme, donošenja i izvršavanja proračuna vrlo složena, stvara se potreba za učinkovitim nadzorom. Svrha nadzora je uočiti nepravilnosti i ocijeniti pravilno obavljanje određene aktivnosti u određenom procesu. U skladu s time, nadzor proračuna u Republici Hrvatskoj organiziran je kroz državnu reviziju, proračunski nadzor, unutarnju reviziju te sustav financijskog upravljanja i kontrola.

Za unutarnji nadzor transakcija prihoda/primitaka i rashoda/izdataka ministarstava i proračunskih korisnika, odgovorni su pojedini ministri, a Ministarstvo financija za, uz navedeno, unutarnji nadzor zaduživanja. Kao što je već spomenuto u prošlom poglavlju, Ministarstvo financija je dužno dostaviti Vladi, a Vlada kasnije Saboru, Izvješće o izvršenju proračuna. Izvješće kao takvo, prema Zakonu o proračunu (Narodne novine 87/08, 136/12 i 15/15) mora sadržavati:

1. prikaz ukupnih prihoda i primitaka te rashoda i izdataka na razini odjeljka ekonomske klasifikacije,
2. posebni dio proračuna po organizacijskoj i programskoj klasifikaciji na razini odjeljka ekonomske klasifikacije,
3. izvještaj o zaduživanju na domaćem i stranom tržištu novca i kapitala,
4. izvještaj o korištenju proračunske zalihe,
5. izvještaj o danim državnim jamstvima i izdacima po državnim jamstvima,
6. obrazloženje ostvarenja prihoda i primitaka, rashoda i izdataka,
7. obrazloženje makroekonomskih pokazatelja

Polugodišnji i godišnji izvještaj o izvršenju proračuna uz sadržaj iz točke 1.do 7. obuhvaća i:

1. izvršenje financijskih planova izvanproračunskih korisnika na razini odjeljka ekonomske klasifikacije,
2. obrazloženje ostvarenja prihoda i primitaka, rashoda i izdataka izvanproračunskih korisnika,
3. deficit općeg proračuna.

Nadzorom izvršenja proračuna i revizijom proračuna završava se jedan proračunski ciklus te uvažavajući zaključke dobivene analizom ostvarenja proračuna može se pristupiti donošenju novog proračuna tj. ući u novi proračunski ciklus.

U Republici Hrvatskoj državnu reviziju provodi Državni ured za reviziju, a odnosi se na eksterni nadzor proračunskih korisnika. Zakon o Državnom uredu (Narodne novine 80/11) za reviziju propisuje da se revizija državnog proračuna obavezno obavlja jednom godišnje i to od strane revizorskih timova sastavljenih od osoba visoke stručne spreme koje su nakon položenog ispita stekle certifikat ovlaštenog državnog revizora.

S druge strane, proračunski je nadzor inspekcijski nadzor, a provode ga osobe koje su ovlašteni inspektori Ministarstva financija. Prema Pravilniku o proračunskom nadzoru (Narodne novine 71/13 i 57/15) on obuhvaća:

- pregled i provjeru računovodstvenih, financijskih i ostalih poslovnih dokumenata te pregled poslovnih prostorija, zgrada, predmeta, robe i drugih stvari u skladu sa svrhom inspekcijskog nadzora,
- nadzor potpune i pravodobne naplate prihoda i primitaka iz nadležnosti proračunskih korisnika i tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave,
- inspekcijski nadzor pridržavanja i primjene zakona i drugih propisa koji imaju utjecaj na proračunska sredstva i sredstva iz drugih izvora, bilo da se radi o prihodima/primicima, rashodima/izdacima, povratima, imovini ili obvezama – nadzor zakonitosti i namjenskog korištenja proračunskih sredstava kod pravnih i fizičkih osoba kojima su doznačena sredstva iz proračuna i financijskih planova izvanproračunskih korisnika te kreditnih sredstava s osnove jamstva države i jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Nadalje, unutarnju kontrolu provode voditelji određene aktivnosti koja se kontrolira te je to obveza svih korisnika proračuna bez obzira na njihovu veličinu s obzirom na broj zaposlenih i financijska sredstva kojima raspolažu, dok unutarnju reviziju obavlja osoba sa posebnim statusom u organizaciji sa ciljem dodatnog poboljšanja aktivnosti same organizacije. (Vašiček, 2016)

Svrha unutarnje revizije je neovisna i objektivna procjena sustava unutarnjih kontrola te davanje stručnog mišljenja i savjeta za poboljšanje djelotvornosti procesa upravljanja rizicima, kontrola i upravljanja poslovanjem, odnosno korporativnog upravljanja (Narodne novine 2015).

Cilj je što više širiti svijest o značaju sustava unutarnjih financijskih kontrola s obzirom da istraživanja ukazuju da računovodstvo u funkciji internog izvještavanja nije dovoljno razvijeno. Stoga je donesen Zakon o fiskalnoj odgovornosti koji povezuje odredbe Zakona o proračunu (2008) i Zakona o sustavu unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru (2006) koji propisuje obvezu čelnika korisnika proračuna da na godišnjoj razini sastavlja Izjavu o fiskalnoj odgovornosti. Izjavom o fiskalnoj odgovornosti čelnici korisnika proračuna potvrđuju da su u radu osigurali zakonito, namjensko i svrhovito trošenje sredstava. (Vašiček, 2016)

4. Financijsko planiranje pri proračunskim korisnicima

Dakle, kao što je već navedeno, u skladu sa Zakonom o proračunu, Zakonom o fiskalnoj odgovornosti te Zakonom o proračuskim klasifikacijama, proračun i financijski plan jesu akti kojim se utvrđuju rashodi i izdaci te procjenjuju prihodi i primici i to za tekuću proračunsku godinu te projekcijom za sljedeće dvije godine. Proračun donose država, županije, gradovi i općine dok financijski plan donose proračunski i izvanproračunski korisnici. Financijsko je planiranje vrlo složen proces koji sadrži neizbježne i važne korake pripreme do same srži financijskog planiranja.

4.1. Povijest financijskog planiranja

U daljnjem tekstu daje se osvrt na planiranje prije pristupanja Republike Hrvatske Europskoj uniji, odnosno današnje novine u cijelom procesu planiranja.

Krajem 2007. godine Vlada je usvojila *Strategiju unapređenja i modernizacije procesa u sustavu državne riznice od 2007. do 2011.* Istoimena je strategija predstavljala važan korak poboljšanja i unapređenja sustava upravljanja javnim financijama.

Od raznih mjera, najviše se ističe uvođenje:

- višegodišnjeg proračunskog okvira;
- procesa strateškog planiranja;
- zahtjeva za redefiniranjem programa te
- pokazatelja uspješnosti.

Slijedom toga, zahtjevane su i promjene zakona i propisa te je tako sredinom 2008. godine usvojen novi Zakon o proračunu. Isti je stupio na snagu 1. siječnja 2009. godine.

Novim Zakonom o proračunu uvodi se:

- obveza izrade strateških planova i to za ministarstva i državna tijela prve razine ekonomske klasifikacije i obveza izrade strategije vladinih programa za trogodišnje razdoblje;

- višegodišnji proračunski okvir odnosno uz proračun za jednu proračunsku godinu donose se i projekcije za sljedeće dvije godine;
- veću fleksibilnost u izvršavanju proračuna odnosno Sabor/predstavničko tijelo na lokalnoj razini donosi proračun na višoj razini ekonomske klasifikacije tj. razini podskupine (trećoj razini) u odnosu na dotadašnju četvrtu razinu, dok će projekcije usvajati na drugoj razini ekonomske klasifikacije;
- uključivanje jamstava i suglasnosti koje jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave daju ustanovama i pravnim osobama u svom vlasništvu koje ne mogu samostalno otplaćivati obveze po zajmovima u opseg mogućeg zaduživanja te jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave
- pripremu i provedbu izobrazbe i usavršavanje za financijske djelatnike javnog sektora.

Izrada *strateških planova* uvodi se s nadom da će takvo planiranje dovesti do bolje koordinacije u djelovanju institucija i pridonijeti većoj učinkovitosti u pružanju javnih usluga. Kroz takvo se planiranje želi saznati što u dužem pogledu pojedino ministarstvo/tijelo državne uprave želi postići i raditi u budućnosti te kako će to provesti a upravo je zato potreban spomenuti višegodišnji proračunski okvir. Zapravo, strateški su planovi predstavljali ulazne elemente na temelju kojih se tada izrađivala strategija vladinih programa za trogodišnje razdoblje s kojom se pokušala postići alokacija proračunskih sredstava na one ciljeve koji imaju najveći učinak na prioritete te se njihovim uvođenjem željelo postići sve, ali ne i to da predstavljaju isključivo i samo „dokumente“. (Jakir-Bajo, 2009)

Prvi je ciklus strateškog planiranja proveden, dakle, 2009. godine kad su izrađeni strateški planovi za razdoblje 2010. – 2012. Tada su obveznici po prvi puta sastavljali takve planove te je prije svega bilo potrebno definirati okvir strateškog plana. Analizom planova za spomenuto razdoblje, zaključeno je kako je drugi ciklus strateških planova potrebno započeti analizom postojećeg stanja kojom se utvrđivalo jesu li opći i posebni ciljevi te načini ostvarenja dobro definirani ili ih je potrebno doraditi.

U drugom ciklusu, odnosno, ciklusu za razdoblje 2011. - 2013. ozbiljnije se pristupilo utvrđivanju pokazatelja uspješnosti jer predstavljaju osnovu za praćenje ispunjenja postavljenih ciljeva, a s druge strane osiguravaju informacije za redovito polugodišnje

i godišnje izvještavanje o rezultatima. Slijedom toga, utvrđene su dvije vrste pokazatelja: pokazatelj rezultata (output) i pokazatelji učinka (outcome). Pokazatelji rezultata odnose se na proizvedena dobra i usluge nastale različitim aktivnostima te su postavljeni na razini načina ostvarenja a svaki je način vezan uz minimlano jedan i maksimalno tri pokazatelja rezultata. Pokazatelji učinka utvrđeni su iz razloga što pokazatelji rezultata ne pružaju informaciju o učinkovitosti, dugoročnim rezultatima te društvenim i ekonomskim promjenama koje se postižu ostvarenjem posebnih ciljeva. Postavljeni su na razini posebnih ciljeva a za svaki je cilj trebalo definirati jedan pokazatelj učinka. (Jakir-Bajo, 2013)

U trećem ciklusu izrade za razdoblje 2012. – 2014. obveznici su povezivali ciljeve i načine ostvarenja iz strateškog plana sa programima i aktivnostima/projektima iz državnog proračuna u skladu s novom programskom klasifikacijom te su isto bili dužni prikazati i uključiti u strateški plan.

Nadalje, u razdoblju izrade 2013. – 2015. stavljen je pak naglasak na revidiranje pokazatelja uspješnosti, ali i načina ostvarenja i/ili posebnih ciljeva po potrebi te na utvrđivanju rizika. Sam proces upravljanja rizicima čiji su koraci utvrđivanje i procjena rizika, postupanje po rizicima te praćenje i izvještavanje o upravljanju rizicima, je podosta složen pa se u ovom ciklusu radilo isključivo na prvom koraku tj. utvrđivanju i procjeni rizika i to na razini posebnog cilja i načina ostvarenja. Bilo je važno da isti proces postane sastavni dio procesa strateškog planiranja s obzirom da rizici bitno utječu na ostvarenje postavljenih ciljeva.

Radi povećanja transparentnosti procesa strateškog planiranja, četvrtim ciklusom uputa za razdoblje 2014. – 2016. pojednostavljena je izrada kao i sadržaj strateških planova. Dakle, strateški planovi više ne sadrže opis djelokruga obveznika te je promijenjena metodologija utvrđivanja načina ostvarenja jer su se u dotadašnjim ciklusima isti detaljno razrađivali. U ovoj uputi, obveznici su grupirali načine ostvarenja u dvije skupine: *postojeći načini ostvarenja* kojima se i do sada doprinosilo ostvarenju posebnog cilja i *novi načini ostvarenja* kojima se želi naglasiti koje nove aktivnosti obveznik planira poduzeti ne bi li ostvario određeni cilj. (Jakir-Bajo 2013)

Što se tiče *smjernica ekonomske i fiskalne politike*, obvezu njihove izrade propisivao je i Zakon o proračunu iz 2003. godine. Međutim, stupanjem novog zakona na snagu, iste su se izrađivale uzimajući u obzir tadašnju trogodišnju strategiju vladinih

programa. Slijedom toga, strateško se planiranje pozicionira u srednjoročni strateški okvir.

Ključna promjena za razdoblje 2010. – 2012. vezana je za limite odnosno visinu financijskog plana po razdjelima organizacijske klasifikacije. Na takav se način planiranje usmjerava „od vrha prema dnu“ temeljeno na strateškim ciljevima i prioritetima vlade u tom određenom razdoblju te takav pristup prenosi osnovne pokazatelje iz smjernica i limite koje je usvojila Vlada u Upute za izradu prijedloga državnog proračuna proračunskih i izvanproračunskih korisnika. Upute će sadržavat i metodologiju izrade financijskih planova kao i sve važne rokove. Također, Vlada će sastavljati i Upute za izradu proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za isto razdoblje koje se nisu bitno mijenjale u odnosu na prethodne godine. Međutim, u prethodnim godinama lokalne jedinice ipak nisu shvatile važnost rokova i limita pa se njihovim proračunskim korisnicima otežala izrada financijskih planova a njima pak odužio proces konsolidacije. Iz tog se razloga Zakonom o proračunu uvodi rok dostave prijedloga financijskog plana proračunskog korisnika jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave upravnom tijelu za financije. (Jakir-Bajo, 2013)

Nadalje, smjernice za razdoblje 2014. - 2016. zapravo se sadržajem ne razlikuju od onih za prethodno razdoblje te sadržavaju: strateške ciljeve ekonomske i fiskalne politike Republike Hrvatske, osnovne makroekonomske pokazatelje, osnovne pokazatelje fiskalne politike, procjenu prihoda i rashoda te primitaka i izdataka svih razina općeg proračuna, visinu financijskog plana za prethodnu i tekuću proračunsku godinu, prijedlog za sljedeću proračunsku godinu i sljedeće dvije te predviđene promjene javnog duga i strategiju upravljanja javnim dugom. Ovakav srednjoročni proračunki okvir zbog dugoročnijeg pogleda na proračun omogućava bolju kontrolu fiskalnih rizika, a strateškim odlučivanjem omogućava i učinkovitiju alokaciju sredstava. (Jakir-Bajo 2013)

Upute za izradu prijedloga državnog proračuna su se u razdoblju 2014. – 2016. u odnosu na prethodno bitno promjenile kao posljedica ulaska Republike Hrvatske u Europsku uniju. Ovim su uputama bile naglašene procedure planiranja i izvršavanja državnog proračuna iz novih izvora financiranja budući da su na raspologanju novi instrumenti financiranja iz Europske unije.

Na raspolaganju su od tada sredstva:

- Europskog fonda za regionalni razvoj
- Europskog socijalnog fonda
- Kohezijskog fonda
- Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj
- Europskog pomorskog i ribarskog fonda
- Schengenski instrument.

S obzirom na navedeno, dostupni su i novi izvori financiranja s podizvorima. Uputama za proračunske korisnike i uputama JLP(R)S dat će se nadopunjen model financijskog plana te pregled izmjena i dopuna Pravilnika o proračunskim klasifikacijama kojima se ukidaju glavni programi kao elementi programske klasifikacije za lokalnu i regionalnu razinu te se detaljno razrađuje primjena organizacijske klasifikacije. (Jakir-Bajo, 2013)

4.2. Strateški planovi

Kao što je navedeno u 3. poglavlju gdje se pobliže objašnjavaju faze proračunskog procesa, sve započinje uputama za izradu strateških planova, a sam proces strateškog planiranja predstavlja mehanizam koji Vladi omogućuje da identificira ciljeve koje smatra najbitnijima, odnosno da utvrdi prioritete. Na taj način osigurava da se sredstva usmjere na iste prioritete kroz proračunski proces. Prema tome, strateški je plan važan dokument kojem je cilj donošenje temeljnih odluka i utvrđivanje ključnih aktivnosti. Putem takvih akcija odgovara se na pitanje što sada radimo i zašto, što želimo raditi u budućnosti te kako ćemo to ostvariti. (Jakir-Bajo, 2009)

Ministarstvo financija svake godine sastavlja upute za izradu strateških planova kako bi svi korisnici jednako pristupili izradi samih planova. Također, korisnici moraju biti vrlo odgovorni. Ta se odgovornost očituje u tome da su obveznici izrade strateških planova, odnosno ministarstva i druga državna tijela na razini razdjela organizacijske klasifikacije, uspostavili sustav praćenja te utvrdili pokazatelje uspješnosti te se dodatno svake godine imenuju odgovorne osobe za praćenje provedbe strateškog plana a sve to kako bi se osigurale informacije o postavljenim ciljevima. Odgovorne

osobe prate provedbu na razini svakog cilja i načina ostvarenja i to imenom i funkcijom putem odluke koju potpisuje čelnik obveznika. (Ministarstvo financija, 2017)

Nadalje, strateški su planovi osnova za izradu nacionalnog programa reformi i programa konvergencije. Prvi program definira strateški okvir za provođenje strukturnih reformi u tekućoj i sljedeće tri godine, dok program konvergencije definira makroekonomski i fiskalni okvir Republike Hrvatske za isto razdoblje.

Svaki čelnik mora potpisati strateški plan i dostaviti Ministarstvu financija te su svi obveznici dužni svoje strateške planove objaviti na službenim web stranicama.

Strateški plan u prvom redu mora imati definiranu sliku željenog stanja, definirane opće i posebne ciljeve te načine ostvarenja, i to postojeće načine, ali i nove načine ostvarenja na čije definiranje treba posebno obratiti pozornost u ciklusu 2018. – 2020., a koje se direktno preuzimaju u nacionalni program reformi.
Odnosno, u skladu s tim, strateški plan mora sadržavati:

- viziju – jasno utvrđenu sliku stanja koje se želi postići;
- misiju – izjavu koja daje naglasak na način ostvarenja željenog stanja;
- opće ciljeve – definiciju svega što obveznik namjerava postići u tri godine odnosno smjer prema kojem se kreće kako bi ostvario svoju viziju i misiju;
- posebne ciljeve – detaljniju definiciju odnosno željene promjene koje su posljedica raznih aktivnosti usmjerenih postizanju općeg cilja;
- načine ostvarenja – skupine aktivnosti koje vode ostvarenju posebnog cilja.

Načini ostvarenja su posebno važni te se dijele na *postojeće* i *nove* načine ostvarenja.Postojeće načine ostvarenja obveznici moraju nabrojati i za svakoga utvrditi pokazatelje rezultata te povezanst s financijskim planom. Međutim, nije potrebno detaljno ih opisivati s obzirom da su detaljno opisani u obrazloženju financijskog plana.
Kao što je spomenuto, novi načini ostvarenja se usklađuju s potrebama izrade nacionalnog programa reformi i programa konvergencije. Obveznici koji, međutim, nemaju reformske mjere, a imaju neki značajan novi način ostvarenja, iskazat će ga u strateškom planu kao ostali novi načini ostvarenja. Reformske mjere kao dio nacionalnog programa reformi obveznici moraju prikazati u obliku tablice a sadrži ključne informacije o istima.

Ključne informacije se odnose na:

- opći i posebni cilj čijim će se ostvarenjima doprinijeti reformskom mjerom;
- upisuje se šifra i naziv programa državnog proračuna koji osigurava sredstva za njihovu provedbu;
- broj, naziv i cilj reformske mjere te kratak pregled aktivnosti koje se planiraju poduzeti u okviru te mjere te rokovi provedbe aktivnosti;
- upisuju se podaci o zakonima i propisima koji se odnose na područje koje se želi unaprijediti provođenjem takve mjere;
- opisuje se krajnji rezultat koji se ostvaruje mjerom;
- upisuje se očekivana ukupna i godišnja promjena državih prihoda i rashoda te iznos očekivanog doprinosa iz fondova Europske uniije te
- naziv pokazatelja rezultata kojim će se pratiti napredak u provedbi utvrđene mjere, mjernu jedinicu (postotak,broj) polazne (zadnja dostupna vrijednost) i ciljane odnosno očekivane vrijednosti pokazatelja rezultata. (Ministarstvo financija, 2017)

Zaključno, obveznici ne bi trebali kao reformske mjere navoditi one mjere koje nemaju konkretnu strategiju provedbe.

Ostale nove načine ostvarenja iskazuju obveznici koji nemaju mjere koje su dio nacionalnog programa u obliku tablice gdje je u odnosu na postojeće načine ostvarenja dodan stupac u kojem se kratko ali konkretno opisuje taj novi način ostvarenja. Nadalje, obveznici su dužni ispuniti i tablicu pokazatelja učinka ugdje se za svaki posebni cilj utvrđuje jedan pokazatelj učinka. Obveznik može definirati i više pokazatelja za potrebe internog praćenja. (Ministarstvo financija, 2017)

Što se tiče izvještavanja, obveznici su isto tako dužni utvrditi rizike na razini posebnog cilja i načina ostvarenja te iskazati u tablici kao sastavni dio strateškog plana. Jedina je razlika što se ista tablica ne dostavlja Ministarstvu financija kao prilog te ju obveznici nisu dužni objaviti na svojim službenim web stranicama. U okviru ove tablice utvrđuju se rizici koji mogu imati najveći negativni učinak na ostvarenje plana obveznika te se isti upisuju u registre rizika s mjerama koje će se poduzeti te odgovornim osobama.

U okviru izvještavanja, obveznici također dostavljaju polugodišnji i godišnji izvještaj o provedbi načina ostvarenja i reformskih mjera te godišnji izvještaj o provedbi

posebnih ciljeva. Spomenuti izvještaji se potpisani od strane čelnika dostavljaju Ministarstvu financija i Ministarstvu regionalnog razvoja i fondova Europske unije i to polugodišnji izvještaj u roku od 20 dana po isteku izvještajnog razdoblja (20. srpnja), a godišnji izvještaji do 31. ožujka tekuće godine za prethodnu. Nadalje, obveznici imaju još jednu obvezu a to je donošenje odnosno sastavljanje *Odluke o prijenosu ovlasti i odgovornosti za provedbu strateškog plana i upravljanje proračunskim sredstvima*. Ova se odluka dostavlja Ministarstvu financija odnosno Sektoru za izvršavanje državnog proračuna u roku 30 dana od stupanja na snagu državnog proračuna Republike Hrvatske za 2018. godinu i projekcija za 2019. i 2020. godinu, s time da svaki obveznik istu prilagođava vlastitoj organizacijskoj te programskoj strukturi unutar financijskog plana. (Ministarstvo financija, 2017)

Može se dogoditi da tijekom godine dođe do određenih promjena što se tiče djelokruga obveznika. Tada će vrlo vjerojatno doći i do brisanja postojećih ciljeva i načina ostvarenja ili pak definiranja novih te će u tom slučaju biti potrebno Ministarstvu financija dostaviti izmjene i dopune strateškog plana kao i gore navedene odluke. Iznimno, izmjene strateškog plana ne moraju se obaviti ukoliko se ciljane vrijednosti neće ostvariti zbog nedostatka sredstava. U tom slučaju, potrebno je u izvještajima o provedbi načina ostvarenja napomenuti smanjenje raspoloživih sredstava te da će se slijedom toga ostvarenje ciljanih vrijednosti prolongirati. (Ministarstvo financija, 2017)

Zaključno, strateško planiranje je proces koji zahtjeva kontinuirano praćenje postignutog u odnosu na postavljene ciljeve te traži propitivanja o tome jesu li izabrani pravi načini ostvarenja istih. Strateško planiranje gleda prema naprijed, a mjere uspješnosti prema nazad te njihova kombinacija jest proces sigurne usmjerenosti prema rezultatima. (Jakir-Bajo,2009)

4.3. Smjernice ekonomske i fiskalne politike

Vlada RH je krajem travnja 2017. godine dostavila Europskoj komisiji Nacionalni program reformi kao i Program konvergencije RH za 2017.-2020. a isti dokument predstavlja polaznu točku za izradu smjernica. Prema preporukama vijeća EU iz

srpnja 2017. godine, RH treba nastaviti s daljnjim smanjenjem manjka proračuna opće države i javnog duga.

Smjernice sadrže:

- ciljeve ekonomske politike za trogodišnje razdoblje
- makroekonomski okvir
- fiskalni okvir
- visinu financijskog plana prethodne i tekuće godine
- prijedlog visine financijskog plana za trogodišnje razdoblje

Što se tiče smjernica za razdoblje 2018. – 2020., općenito, okvir makroekonomske politike određen je izlaskom iz šestogodišnje recesije. Do iste je situacije došlo rastom izvoza, potrošnjom kućanstava te iskorištavanjem sredstava iz EU. Sukladno tome u 2018.-oj se očekuje rast BDP-a od 2,8% uz blagi pad na 2,6% 2019.-e te daljnji blagi pad na 2,5% 2020. godine. (Ministarstvo financija, 2017)
Fiskalna politika koncentrirat će se na određene aktivnosti na prihodovnoj ali i rashodovnoj strani.

Na prihodovnoj strani proračuna veliku ulogu ima reforma koja je stupila na snagu 2017.godine a kojom se pokušava postići, prema smjernicama, jednostavniji i pravedniji porezni sustav uz manje porezno opterećenje. Nastoji se smanjiti i administrativno kao i regulatorno opterećenje, a što se tiče reforme sustava financiranja jedinica lokalne i regionalne samouprave, prihod od poreza na dohodak u cijelosti im se prepušta. Rashodovna strana će se pak usmjeriti na demografsku održivost. U tom smjeru od srpnja 2017. povećan je iznos potpora za roditeljski dopust te omogućava povoljnija kupnja prve nekretnine. Planirana su i veća izdvajanja za rashode za zaposlene u državnim službama, dok se posebna pozornost obraća na iskorištnost EU fondova kao izvoru financiranja brojnih razvojnih, infrastrukturnih i drugih projekata. (Ministarstvo financija, 2017)

Vezano za smanjenje manjka općeg proračuna, planira se manjak od 0,8% BDP-a u 2018.-oj godini, 0,3% BDP-a 2019.-e godine te u konačnici višak od 0,5% BDP-a 2020.-e godine. Isto tako, očekuje se i daljnje smanjenje udjela javnog duga u BDP-u i to 78,3% BDP-a 2018.-e godine, 75,3% BDP-a 2019.-e te 72,1% BDP-a u 2020.-oj godini. U skladu s navedenim, ispunjavaju se uvjeti iz preventivnog dijela Pakta o

stabilnosti i rastu što bi trebalo dovesti i kreditni rejting na razinu investicijskog te u konačnici voditi ka trajnom smanjivanju tereta duga. (Ministarstvo financija, 2017)

Unatoč vrlo povoljnim kretanjima koja se predviđaju, u srednjoročnom razdoblju prevladavaju negativni rizici za rast svjetskog gospodarstva kao što su visoka razina političke neizvjesnosti, naglo pogoršanje uvjeta financiranja, jačanje protekcionizma te geopolitičke napetosti. (Ministarstvo financija, 2017)

Smjernice za razdoblje 2014. – 2016., kao i sadašnje smjernice za razdoblje 2018. – 2020., kazuju da će nadležna ministarstva odnosno tijela nadležna za proračunskog i izvanproračunskog korisnika biti obvezna prijedlog financijskog plana izraditi prema projekcijama rashoda državnog proračuna za srednjoročno razdoblje i limitima rashoda za izvore financiranja: *opći prihodi i primici, doprinosi i namjenski primici* utvrđenim po razdjelima državnog proračuna za određeno razdoblje. (Jakir-Bajo, 2013)

Izvor financiranja *opći prihodi i primici* obuhvaća najvećim dijelom prihode od poreza, prihode od financijske imovine, prihode od administrativnih (upravnih) pristojbi, prihode državne uprave, prihode od kazni, primitke od financijske imovine i zaduživanja te ostale. Za prihode koji se klasificiraju u izvor financiranja *opći prihodi i primici* namjena korištenja utvrđuje se kroz sam proračun, a rashodi planirani u financijskom planu proračunskog korisnika iz istog izvora financiranja podmiruju se do visine planiranih rashoda neovisno o naplaćenim prihodima. (Ministarstvo financija, 2017)

S obzirom na proračunska ograničenja, proračunski se korisnici usmjeravaju da što više koriste sredstva iz fondova EU te im se napominje da, sukladno članku 25. stavku 3. Zakona o proračunu, visina financijskog plana po razdjelima organizacijske klasifikacije obuhvaća:

- visinu sredstava potrebnih za provedbu postojećih programa, odnosno aktivnosti, koje proizlaze iz trenutno važećih propisa, i
- visinu sredstava potrebnih za uvođenje i provedbu novih ili promjenu postojećih programa, odnosno aktivnosti.

Na kraju, smjernice sadrže limite ukupnih rashoda po razdjelima državnog proračuna te, s obzirom da na ukupni saldo državnog proračuna utječu i rezultati

izvanproračunskih korisnika i javnih poduzeća utvrđuje se i manjak/višak koje iste moraju ispunjavati.

4.4. Upute za izradu prijedloga državnog proračuna i proračuna JLP(R)S

Prema Zakonu o proračunu (Narodne novine, broj 87/08, 136/12 i 15/15), a na temelju Smjernica ekonomske i fiskalne politike, dakle, Ministarstvo financija dostavlja svim proračunskim kao i izvanproračunskim korisnicima Upute za izradu prijedloga državnog proračuna. Na sjednicama Vlade utvrđeni su limiti te samim time odrađen je važan preduvjet za donošenje proračuna.

Kao što je i prije napomenuto, upute sadrže osnovne ekonomske pokazatelje iz Smjernica te sve važne rokove koji se ne smiju prekoračiti. Sadrže i metodologiju za izradu prijedloga financijskog plana, a koja je propisana Zakonom o proračunu i podzakonskim aktima kojima se regulira provedba Zakona, ponajprije Pravilnikom o proračunskim klasifikacijama (Narodne novine, br. 26/10 i 120/13) te Pravilnikom o proračunskom računovodstvu i Računskom planu (Narodne novine, broj 124/14, 115/15 i 87/16).

Isto tako kao što Ministarstvo financija dodjeljuje limite ministarstvima i drugim državnim tijelima, ministarstva sastavljaju uputu i određuju limite svojim proračunskim korisnicima, ali i trećoj razini korisnika (muzeji, kazališta, ustanove u kulturi, sveučilišta, fakulteti i ostali). Zatim korisnici sastavljaju svoje prijedloge i dostavljaju nadležnom ministarstvu koje na temelju svih prijedloga u konačnici sastavlja usklađeni prijedlog financijskog plana. (Jakir-Bajo, 2013)

Sadržaj prijedloga financijskih planova korisnika državne i lokalne razine nije se razlikovao sve dok novi Zakon o proračunu iz 2009. nije odvojenim člancima propisao njihov sadržaj. Tako je za proračunske korisnike državnog proračuna ukinuta obveza izrade plana razvojnih programa, plana nabave i plana radnih mjesta. (Jakir-Bajo, 2009)

Uputama za razdoblje 2014. – 2016. pa nadalje vidljivo je da je stavljen naglasak na obveze ministarstava u poračunskom procesu odnosno njihove obaveze prema proračunskim korisnicima iz njihove nadležnosti. Također, posebno se obraća

pozornost na obrazloženje korištenja novih izvora financiranja (s podizvorima) iz Europske unije. (Jakir-Bajo, 2013)

Što se tiče uputa za jedinice lokalne i područne (regionalne samouprave), 2009. godine Zakonom o proračunu bila je utvrđena obveza izrade plana razvojih programa za jedinice i njihove korisnike, gdje su iskazivali planirane rashode investicija za trogodišnje razdoblje a lokalne i područne jedinice, uz ove rashode, i izdvajanja za kapitalne pomoći i donacije. U razdoblju 2014. – 2016. došlo je do promjene koja se odnosi na promjenu sadržaja i uloge plana razvojih programa na način da plan mora sadržavati ciljeve i prioritete razvoja jedinice koji su povezani sa programskom i organizacijskom klasifikacijom prorčuna.

Zatim je izmjenama i dopunama Zakona o proračunu ukinuta obveza sastavljanja plana razvojih programa za korisnike i izvanproračunske korisnike jedinica lokalne i područne samouprave te s obzirom na to upravna tijela jedinica obvezna su pri izradi svog plana razvojnih programa uključiti proračunske i izvanproračunske korisnike iz svoje nadležnosti. Drukčije rečeno, razvojne potrebe određenog korisnika bit će ugrađene u plan razvojnih programa nadležne lokalne ili regionalne jedinice.

Nadalje, osim posljednjih izmjena i dopuna ekonomske klasifikacije iz 2016. godine, zakonski i podzakonski akti nisu se mijenjali, a ključno mjesto u uputama za razdoblje 2018. – 2020. zauzima razrada propisane metodologije. Iste upute kazuju kako je potrebno uključivanje vlastitih i namjenskih prihoda i primitaka svih korisnika u proračun lokalne i područne samouprave kao i uključivanje prenesenog rezultata poslovanja odnosno naglasak je na objašnjenju višegodišnjeg planiranja pokrića manjka iz prethodnih godina, i to i za jedinicu i njezine korisike. (Jakir-Bajo, 2017)

Što se tiče samog planiranja prihoda za sljedeće trogodišnje razdoblje važne su i odredbe novog Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave koji je stupio na snagu 1. siječnja 2018. godine.

Upute uključuju i kratak pregled spomenutog Zakona kao i smjernice za planiranje decentraliziranih funkcija i proračunskih korisnika poput škola, domova za starije i nemoćne, javnih vatrogasnih postrojbi, ustanova u zdravstvu i centara za socijalnu skrb.

Međutim, analizom Izjave i Upitnika o fiskalnoj odgovornosti za 2016. godinu utvrđena je 121 slabost i nepravilnost dok je za 2015. godinu utvrđeno njih 178 što u

konačnici predstavlja poboljšanje. Isto tako, i Državni ured za reviziju ukazuje na nedostatke nerealnog planiranja prihoda i rashoda kao i na to da pojedini proračuni lokalnih i područnih jedinica nisu uravnoteženi odnosno da prihodi i primici nisu jednaki rashodima i izdacima. Nadalje, pojedine jedinice nisu donijele plan razvojnih programa, dok druge nisu donijele izmjene plana iako su se izmjene proračuna odnosile na promijenjenu visinu sredstava planiranih za ulaganje iz razvojnih programa, dok pak neke jedinice nisu u svojim planovima odredile ciljeve i prioritete ni pokazatelje rezultata. (Jakir-Bajo, 2017)

4.5. Prijedlozi financijskih planova

Proračunski i izvanproračunski korisnici državnog kao i lokalnog i područnog proračuna su, dakle, dužni dostaviti prijedloge svojih financijskih planova ministarstvima i drugim državnim tijelima na razini razdjela organizacijske klasifikacije.

Iako se planiranje provodi jednako, postoje i razlike između financijskih planova korisnika državnog i lokalnog odnosno područnog proračuna.

4.5.1. Financijski planovi korisnika državnog proračuna

Sukladno važećim Uputama za izradu prijedloga državog proračuna za razdoblje 2018. – 2020., prijedlog financijskog plana mora sadržavati:

1. procjene prihoda i primitaka,
2. plan rashoda i izdataka te
3. obrazloženje prijedloga financijskog plana.

Pravilnik o proračunskim klasifikacijama i Pravilnik o proračunskom računovodstvu i Računskom planu jasno obvezuje korisnike da izrade procjene prihoda i primitaka kao i plan rashoda i izdataka.

Proračunskim korisnicima utvrđuje se limit samo za rashode (3 Rashodi poslovanja i 4 Rashodi za nabavu nefinancijske imovine) koji se financiraju iz izvora financiranja koji utječu na visinu manjka proračuna opće države (1 Opći prihodi i primici, 2 Doprinosi i 8 Namjenski primici) te upute skreću pozornost upravo na to s obzirom da

svim ostalim prihodima i primicima te rashodima i izdacima korisnici samostalno procjenjuju visinu. U prethodnim godinama uočeno je da korisnici ove prihode odnosno rashode precjenjuju za što nema potrebe jer se isti mogu izvršavati, dakle, iznad plana u proračunu odnosno do visine uplaćenih ili prenesenih sredstava iz prethodnih godina. Upravo zato potrebno ih je realno prikazivati.

Prihodi za razdoblje 2018. - 2020. unose se u SAP sustav državne riznice na razini odjeljka računskog plana (četvrta razina računskog plana) po izvorima financiranja, međutim zbog povezivanja prihoda i primitaka s izvorima financiranja i kasnijeg praćenja potrošnje po izvorima, proračunski korisnici državnog proračuna planiraju pojedine prihode i primitke na razini osnovnog računa računskog plana (peta razina računskog plana) ili na devetoj razini. Nadležna ministarstva dužna su uključiti vlastite i namjenske prihode i primitke koje proračunski korisnici planiraju ostvariti u razdoblju 2018. - 2020. u konsolidirani financijski plan razdjela, odnosno Državni proračun Republike Hrvatske za 2018. godinu i projekcije za 2019. i 2020. godinu, bez obzira uplaćuju li korisnici navedene prihode na jedinstveni račun državnog proračuna. Prihodi i primici Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2018. godinu usvajaju se na razini podskupine (treća razina računskog plana), a za 2019. i 2020. na razini skupine (druga razina računskog plana). (Ministarstvo financija, 2017)

Što se tiče prihoda sredstava iz EU planiraju ih oni proračunski i izvanproračunski korisnici koji projekte provode kao krajnji korisnici a posluju preko jedinstvenog računa, oni koji EU sredstva dodjeljuju putem natječaja te nadležna ministarstva za proračunske korisnike 3. razine koji su krajnji korisnici EU sredstava na proračunskim pozicijama tih proračunskih korisnika. Vezano za sam financijski plan korisnika, isti prihodi iz EU planiraju se u okviru podskupine 632 Pomoći od međunarodnih organizacija te institucija i tijela EU, a evidentiraju na osnovnim računima: 63231 Tekuće pomoći od institucija i tijela EU i 63241 Kapitalne pomoći od institucija i tijela EU. (Jakir-Bajo, 2017)

Vezano za rashode, nadležna ih ministarstva, odnosno tijela nadležna za korisnike proračuna (područne riznice) unose u SAP BW-SEM sustav državne riznice na razini odjeljka računskog plana (četvrta razina računskog plana) po izvorima financiranja, dok se državni proračun Republike Hrvatske za 2018. godinu usvaja na razini podskupine (treća razina računskog plana) na kojoj će biti postavljene i kontrole

izvršavanja. Projekcije za 2019. i 2020. godinu usvajaju se na razini skupine (druga razina računskog plana). (Ministarstvo financija, 2017)

Limiti koji se dodjeljuju jesu od iznimne važnosti te su u svrhu izrade fiskalno održivih proračuna, ministarstva, središnji državni uredi i agencije u izradi prijedloga svojih financijskih planova obvezni ih se pridržavati a utvrđeni su Smjernicama po razdjelima državnog proračuna za izvore financiranja koji utječu na visinu manjka proračuna opće države (1 Opći prihodi i primici, 2 Doprinosi i 8 Namjenski primici).

Zapravo, postoje dva limita koja se utvrđuju sukladno članku 25. stavku 3 Zakona o proračunu, a odnose se na visinu sredstava za provedbu postojećih programa iz važećih propisa te visinu za promjene postojećih ili uvođenje novih programa odnosno aktivnosti, a Ministarstvo financija će u sustavu Državne riznice postaviti kontrolu na limit ukupnih rashoda po razdjelima državnog proračuna za izvore financiranja opći prihodi i primici, doprinosi i namjenski primici. (Ministarstvo financija, 2017)

Sukladno uputama, razdjeli su dužni raspodijeliti i unijeti u SAP sustav utvrđeni limit za izvore financiranja (izvori 1 i 2, konta 3 i 4) po glavama u svojoj nadležnosti te pojedinačno, a zbroj limita po glavama za ove izvore financiranja mora biti jednak ukupno utvrđenom limitu za razdjel. Prije unosa svih navedenih limita u sustav Državne riznice, razdjeli moraju uskladiti visine financijskih planova s glavama u svojoj nadležnosti. Tek po unošenju navedenih limita čije unošenje vrše osobe ovlaštene od strane Državne riznice, glave područne riznice će biti u mogućnosti unositi svoje financijske planove u sustav Državne riznice. (Ministarstvo financija, 2017)

Upute sadrže i metodologiju za proračunske korisnike 3. razine kao i za državne ustanove u zdravstvu.

Poseban se naglasak daje na važnost obrazloženja kao sastavnog dijela financijskog plana, a uređeno je člancima 28. i 30. Zakona o proračunu te se unosi u web aplikaciju Proračunska obrazloženja.

Na to ukazuje i pitanje iz Upitnika o fiskalnoj odgovornosti: „Uz sažetak djelokruga rada korisnika, obrazloženja programa, aktivnosti i projekata sa zakonskom i drugim podlogama na kojima se temelji njihovo uključivanje u financijski plan, obrazloženje

treba obuhvatiti i ishodište te pokazatelje na kojima se zasnivaju izračuni i ocjene potrebnih sredstava za provođenje programa, aktivnosti i projekata te izvještaj o postignutim ciljevima i rezultatima programa temeljenim na pokazateljima uspješnosti iz nadležnosti proračunskog korisnika u prethodnoj godini.“ (Jakir-Bajo, 2013)

U prijašnjim su razdobljima korisnici opisivali samo najznačajnije projekte. Zapravo je do promjene strukture obrazloženja došlo u prošlogodišnjem ciklusu a odnose se na to da se zakonske i druge pravne osnove unose na razini svakog projekta tj. aktivnosti, a ne kao do sad na razini programa.

Što se tiče rokova dostave financijskih planova, prema prijedlogu Ministarstva financija, 8. rujna proračunski korisnici dostavljaju prijedlog svom nadležnom razdjelu, nadalje 15. rujna je rok kada oni razdjeli koji nemaju proračunskog korisnika u svojoj nadležnosti unose usklađeni plan u sustav riznice i dostavljaju ga Ministarstvu financija, a 20. istog mjeseca razdjeli koji imaju proračunke korisnike u svojoj nadležnosti čine isto.

Za izvanproračunske korisnike, planovi se donose sukladno, naravno, Zakonu o proračunu te propisima koji reguliraju njihovu djelatnost. Zapravo, izvanproračunski korisnici dostavljaju dva financijska plana s obzirom da planiraju prihode i rashode te primitke i izdatke za cijeli ciklus na četvrtoj razini, a suglasnost na prijedlog za 2018. godinu daje se na trećoj razini računkog plana, a Hrvatski Sabor daje suglasnost i na projekcije za sljedeće dvije godine. (Ministarstvo financija, 2017)

4.5.2 Financijski planovi korisnika jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave

U skladu s odredbama Zakona o proračunu, prijedlog proračunskih i izvanproračunskih korisnika lokalnih i regionalnih samouprava, isto kao i državnog proračuna, sastoji se od procjene prihoda i primitaka te plana rashoda i izdataka i obrazloženja plana, a sve to za tekuću godinu i projekcije za sljedeće dvije. Procjene prihoda i primitaka iskazane su po *vrstama*, a plan rashoda i izdataka prema *proračunskim klasifikacijama*.

Ključna klasifikacija koja se primjenjuje je ekonomska klasifikacija, međutim uz programsku primjenjuje se i klasifikacija po izvorima financiranja koju čine skupine prihoda i primitaka iz kojih se podmiruju rashodi i izdaci. (Jakir-Bajo, 2017)

Nadalje, financijski plan priprema izvršno tijelo (npr. ravnatelj škole), usvaja predstavničko tijelo istog proračunskog korisnika (npr. školski odbor) te ovjerava predsjednik predstavničkog tijela određenog proračunskog korisnika (npr. predsjednik školskog odbora).

Kao što nalaže članak 13. te članak 95. Zakona o proračunu, odgovorna osoba određenog proračunskog korisnika mora zakonito i pravilno planirati i izvršavati financijski plan, prikupljati prihode i primitke iz svoje nadležnosti i uplaćivati ih u proračun te preuzimati obveze, iste verificirati i izdavati naloge za plaćanje u korist proračunskih sredstava. Odgovorna osoba sve to mora obavljati zakonito, svrhovito, učinkovito i ekonomično.

Ukoliko proračunski korisnik planira izravno ili putem nadležnog proračuna ostvariti sredstva od proračuna koji mu nije nadležan, mora planirati ovakav prihod u podskupini računa *636 Pomoći proračunskim korisnicima iz proračuna koji im nije nadležan.* Ovo često koriste dječji vrtići ili škole koji su korisnici grada a ostvaruju sredstva iz općine za sufinanciranje boravka djeteta ili kuhinje u školi. (Jakir-Bajo, 2017)

Proračunski i izvanproračunski korisnici jedinice lokalne i regionalne samouprave prihode i primitke za ovu tekuću godinu planiraju na razini podskupine (treća razina računskog plana), a za sljedeće dvije godine na razini skupine (druga razina računskog plana). Isto vrijedi i za rashode i izdatke. Nadalje, financijski plan koji uključuje plan prihoda i rashoda bez rezultata poslovanja ne pruža cjlovit financijski okvir za donošenje odluka o budućoj potrošnji i izvorima financiranja. (Ministarstvo financija, 2017)

U prošlogodišnjem se ciklusu kao i uputama prvi puta spominje mogućnost višegodišnjeg planiranja pokrića manjka iz prethodne ili prethodnih godina. Dakle, kada korisnik dođe do toga da mu preneseni manjak čini znatan dio plana odnosno da ga ne može realno pokriti u godini dana a uz daljnje pružanje javne usluge zadovoljavajuće kvalitete, može planirati pokriće tijekom godina. Međutim, u tom se

slučaju donosi određeni akt koji mora sadržavati analizu postojećeg stanja, prijedlog mjera za otklanjanje uzroka takvog poslovanja i mjera za stabilno održivo poslovanje te akcijski plan provedbe istih. Isto tako, moguće je da proračunski korisnici mogu sukcesivno planirati i trošenje viška iz prethodne ili prethodnih godina. (Jakir-Bajo, 2017)

Na kraju, obrazloženjem financijskog plana mora se obuhvatiti:

- sažetak djelokruga rada proračunskog korisnika;
- objašnjenje programa odnosno aktivnosti i projekata;
- zakone i ostale akte na kojima se zasnivaju isti programi;
- ciljeve, strategije i programe koji moraju biti usklađeni s dokumentima dugoročnog razvoja;
- pokazatelje na kojima se zasnivaju izračuni;
- izvještaj o postignutim ciljevima i rezultatima programa temeljenim na pokazateljima uspješnosti iz nadležnosti proračunskog korisnika u prethodnoj godini te
- ostala važna obrazloženja i dokumentaciju. (Ministarstvo financija, 2017)

Uvođenjem srednjoročnog fiskalnog okvira i programskog planiranja u skladu s najboljom europskom praksom naglasak se stavlja na rezultate koji se postižu provedbom programa, aktivnosti i projekata, umjesto na vrstu i visinu troškova. Time se zahtijeva preuzimanje odgovornosti za rezultate provedbe programa (i aktivnosti i projekata) od jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i njihovih proračunskih korisnika. (Ministarstvo financija, 2016)

Proračun po programima koncentriran je na rezultate svakog programa jer omogućava praćenje rashoda i izdataka vezanih uz provedbu programa, prilikom izrade obrazloženja naglasak je potrebno staviti na ciljeve koji se programima namjeravaju postići i pokazatelje uspješnosti realizacije tih ciljeva. (Ministarstvo financija, 2016)

5. Financijsko planiranje Općine Marčana

U ovom se poglavlju pristupa postupku pripreme proračuna Općine Marčana. Ponajprije se iznose osnovne informacije o Općini Marčana kao jedinici lokalne samouprave te o općinskim tijelima i njihovim dužnostima, zatim se objašnjavaju prihodi i rashodi proračuna te plan za 2018. godinu i projekcije za 2019. i 2020. godinu, da bi se na kraju prikazao i plan razvojnih programa općine.

5.1. Općina Marčana kao jedinica lokalne samouprave

Općina Marčana se nalazi na jugoistoku istarskog poluotoka, a graniči s Gradom Vodnjanom i Gradom Pula te općinama Barban, Svetvinčenat i Ližnjan, a preko raškog zaljeva i sa Općinom Raša. Površinom je velika 131km2, a prema podacima Ministarstva unutarnjih poslova na kraju 2014. godine zabilježeno je 4566 stanovnika. Najveće naselje je Marčana sa 1129 stanovnika, a općina obuhvaća u cijelosti katastarske općine Kavran, Loborika, Krnica i Marčana, veći dio katastarskih općina Rakalj i Filipana te manje dijelove katastarskih općina Galižana, Vodnjan i Valtura. U sastavu Općine Marčana nalaze se 22 naselja, a u sklopu teritorija tih naselja nalazi se 26 naseljenih mjesta.

Predstavničko tijelo građana i tijelo lokalne samouprave je Općinsko vijeće. Ono donosi akte u okviru djelokruga Općine kao jedinice lokalne samouprave te ujedno obavlja i druge poslove u skladu sa zakonom i općinskim statutom.

U skladu s tim, općinsko vijeće:

- donosi statut, poslovnik, proračun, odluku o izvršavanju proračuna, polugodišnji i godišnji izvještaj o izvršenju proračuna, smjernice razvoja te odluke i druge opće akte kojima se uređuju pitanja iz samupravnog djelokruga Općine Marčana
- utvrđuje programe razvoja pojedinih djelatnosti i značajnih javnih potreba
- bira i razrješuje predsjednika i potpredsjednika Općinskog vijeća, osniva radna tijela vijeća te bira i razrješuje predsjednike i članove
- osniva javne ustanove i druge pravne osobe za obavljanje gospodarskih, društvenih, komunalnih i drugih djelatnosti te odlučuje o njihovim statusnim promjenama i preoblikovanjima u skladu sa zakonom

- odlučuje o kupnji i prodaji dionica, odnosno udjela Općine Marčana u trgovačkim društvima kojih je Općina Marčana osnivač te o stjecanju i otuđivanju nekretnina i pokretnina Općine Marčana i raspolaganju ostalom imovinom čije je stjecanje i otuđivanje planirano u proračunu Općine Marčana
- odlučuje o davanju suglasnosti za zaduženje i davanju jamstva za ispunjenje obveza pravnim osobama u većinskom izravnom ili neizravnom vlasništvu Općine Marčana i ustanovama čiji je osnivač Općina Marčana iznad iznosa od 500 000 kuna
- obavlja i druge poslove koji su mu zakonom, drugim propisom ili općinskim statutom stavljeni u nadležnost. (Statut Općine Marčana, 2013)

S druge strane, predsjednik Općinskog vijeća:

- predstavlja Općinsko vijeće, saziva i predsjedava sjednicama te potpisuje akte vijeća
- surađuje s Općinskim načelnikom i predsjednicima mjesnih odbora
- upućuje prijedloge ovlaštenih predlagatelja u propisani postupak te brine o izvršavanju odluka i drugih akata vijeća
- surađuje s predsjednicima predstavničkih tijela drugih jedinica lokalne i područne (regionalne samouprave) te brine o javnosti rada Općinskog vijeća. (Statut Općine Marčana, 2013)

Isto tako, i svaki pojedini vijećnik ima svoje dužnosti i prava. Prije svega predlagati Općinskom vijeću donošenje odluka i razmatranje pojedinih pitanja. Zatim izjašnjavati se i davati vlastite prijedloge o pitanjima koja su na dnevnom redu te postavljati pitanja načelniku o njegovom radu. Funkcija vijećnika je počasna te vijećnik nema obvezujući mandat i nije opoziv.

Nadalje, izvršno tijelo Općine Marčana je općinski načelnik te on zastupa Općinu i obavlja poslove propisane Statutom Općine i propisima.

Pod ovlastima načelnika podrazumijevaju se:

- priprema prijedloga općih akata koje donosi općinsko vijeće, daje mišljenje o aktima koje predlože drugi predlagatelji te izvršava ili osigurava izvršavanje akata

- utvrđuje prijedlog proračuna i projekcija te ih podnosi vijeću na donošenje, odlučuje o preraspodijelama u proračunu te o korištenju proračunske zalihe
- upravlja raspoloživim sredstvima na računu općinskog proračuna te odlučuje o polaganju novčanih sredstava u Hrvatsku narodnu banku, poslovnu banku te ulaganju u državne vrijednosne papire
- podnosi Općinskom vijeću na donošenje polugodišnji i godišnji izvještaj o izvršenju proračuna, donosi plan nabave za proračunsku godinu te je odgovoran za uspostavu, razvoj i provedbu sustava unutarnjih financijskih kontrola
- upravlja nekretninama i pokretninama u vlasništvu Općine Marčana kao i njezinim prihodima i rashodima te zauzima stav o prijedlozima za izradu prostornog plana lokalne razine, kao i za njegovu izmjenu i dopunu
- daje suglasnost odlukama za ostvarivanje materijalnih i drugih prava zaposlenih u ustanovama i drugim pravnim osobama čiji je osnivač Općina Marčana
- imenuje i razrješuje predstavnike Općine Marčana u tijelima javnih ustanova, trgovačkih društava i drugih pravnih osoba za obavljanje gospodarskih, društvenih, komunalnih i drugih djelatnosti od interesa za Općinu Marčana, osim ako posebnim zakonom nije drugačije određeno
- osigurava uvjete i provedbu propisanih mjera za gospodarenje komunalnim otpadom, donosi odluke vezane za obavljanje komunalnih djelatnosti, ima dužnost predsjednika Turističke zajednice Općine Marčana, vodi brigu o upravljanju pomorskim dobrom te provođenju i poduzimanju mjera za zaštitu od požara, osigurava uvjete vezano za zaštitu i spašavanje ljudi i imovine
- zaključuje u ime Općine Marčana ugovore i druge pravne poslove u skladu sa zakonom, drugim propisima i općim aktima Općinskog vijeća te obavlja nadzor nad zakonitošću rada tijela mjesnih odbora te
- obavlja druge poslove koji su mu stavljeni u nadležnost zakonom ili drugim propisima, Statutom i drugim općim aktima Općine Marčana. (Statut Općine Marčana, 2013)

Načelnik može pojedine poslove prepustiti zamjeniku, pri čemu je isti dužan pridržavati se uputa, te to ne znači da prestaje odgovornost načelnika za ispunjenje tih pojedinih poslova.

Na području Općine Marčana poslove lokalnog značaja kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana, a koji nisu Ustavom ili zakonom dodijeljeni državnim tijelima poput uređenja naselja, komunalnog gospodarstva, brige o djeci, socijalne skrbi, primarne zdravstvene zaštite, obrazovanja, zaštite potrošača i slično, kao i poslova državne uprave, obavlja Jedinstveni upravni odjel Općine Marčana. Isti je samostalan a za svoj rad odgovoran načelniku i Općinskom vijeću te njime upravlja pročelnik kojeg imenuje Općinski načelnik.

Pravilnikom o unutarnjem redu je za obavljanje poslova Jedinstvenog upravnog odjela utvrđeno 10 radnih mjesta: pročelnik, voditelj odsjeka za proračun i financije, stručni savjetnik za prostorno uređenje, samostalni upravni referent za pravne poslove i društvene djelatnosti, administrativni tajnik, referent za uredsko poslovanje, računovodstveni referent, upravni referent za komunalno gospodarstvo, komunalni/prometni redar te spremačica.

Pročelnik upravlja radom Jedinstvenog upravnog odjela odnosno planira i raspodjeljuje poslove službenicima, daje upute te nadzire njihov rad, izrađuje nacrt općih i pojedinačnih akata, obavlja najsloženije imovinsko pravne poslove, provodi javnu nabavu te druge poslove utvrđene propisima i aktima Vijeća i Načelnika. (Službene stranice Općine Marčana – Jedinstveni upravni odjel)

Voditelj odsjeka za proračun i financije obavlja poslove poput pripreme nacrta proračuna, financijskih planova te godišnjih obračuna, dok računovodstveni referent vodi računovodstvene knjige proračuna i drugih subjekata te obavlja i druge poslove po nalogu voditelja.

Stručni savjetnik za prostorno uređenje obavlja poslove u svezi prostornog uređenja, gradnje, stanovanja, zaštite okoliš, dok upravni referent za komunalno gospodarstvo sudjeluje u postupku u svezi donošenja rješenja o visini komunalnih doprinosa te komunalne naknade, a komunalni/prometni redar obavlja poslove nadzora nad provedbom propisa kojima se uređuje komunalni red.

Samostalni upravni referent za pravne poslove i društvene djelatnosti sudjeluje u postupku donošenja rješenja u predmetima u svezi socijalne skrbi te obavlja imovinskopravne poslove, dok administrativni tajnik obavlja tajničke poslove za potrebe načelnika, a referent za uredsko poslovanje vodi brigu o pošti, izrađuje

dopise u svezi redovne korespondencije i jednostavnijih akata poput uvjerenja, rješenja i sl. (Službene stranice Općine Marčana – Jedinstveni upravni odjel)

U Općini Marčana oragniziran je i oblik neposrednog sudjelovanja građana u odlučivanju u poslovima koji svakodnevno utječu na život i rad građana, odnosno mjesni odbor. Mjesni odbori se osnivaju statutom jedinice lokalne samouprave a prema Zakonu o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi. Mjesni su odbori pravne osobe, a tijela su vijeće i predsjednik mjesnog odbora. Vijeće biraju građani s tog pojedinog područja. (Službene stranice Općine Marčana – Mjesni odbor)

5.2. Proračun Općine Marčana

Prema Zakonu o proračunu, Općinsko je vijeće ovlašteno za donošenje proračuna, što je određeno i Statutom Općine Marčana. Kao što je spomenuto, upravni odjel za financije izrađuje nacrt proračuna, a potom ga dostavlja načelniku do 15. listopada tekuće godine. Sljedeći korak je utvrđivanje prijedloga proračuna kao i projekcija za sljedeće dvije godine te podnošenje predstavničkom tijelu do 15. studenog.

Kao što je spomenuto u prijašnjim poglavljima, proračun se sastoji od općeg (račun prihoda i rashoda, račun financiranja) i posebnog dijela (plan rashoda i izdataka) te plana razvojnih programa, a njegov je sadržaj i sastav temeljen na Zakonu o proračunu, Uredbi o računovodstvu proračuna te Pravilniku o proračunskom računovodstvu i Računskom planu proračuna.

Tablica 1. Opći dio plana proračuna Općine Marčana za 2018. godinu

A. RAČUN PRIHODA I RASHODA	**2018.g.**
PRIHODI POSLOVANJA (klasa 6)	25.162.000,00
PRIHODI OD PRODAJE NEFINANC.IMOVINE (klasa 7)	1.490.000,00
RASHODI POSLOVANJA (klasa 3)	16.714.000,00
RASHODI ZA NEFINANCIJSKU IMOVINU (klasa 4)	12.018.000,00
RAZLIKA	-2.080.000,00
B. RAČUN ZADUŽIVANJA/FINANCIRANJA	
PRIMICI OD FINANCIJSKE IMOVINE I ZADUŽIVANJA (klasa 8)	2.080.000,00
IZDACI ZA FINANCIJSKU IMOVINU I OTPLATU ZAJMOVA (klasa 5)	0,00
NETO ZADUŽIVANJE / FINANCIRANJE	2.080.000,00
C. RASPOLOŽIVA SREDSTVA IZ PRETHODNIH GODINA	
VIŠAK / MANJAK PRETHODNIH GODINA	0,00
UKUPNO PRIHODI	**28.732.000,00**
UKUPNO RASHODI	**28.732.000,00**

Izvor: vlastita izrada na temelju podataka iz Proračuna Općine Marčana

Dakle, prema podacima iz tablice, ukupni prihodi, koje čine prihodi poslovanja, prihodi od prodaje nefinancijske imovine te primici od financijske imovine odnosno zaduživanja, iznose 28.732.000,00 kuna. Najveći udio u ukupnim prihodima čine prihodi poslovanja, i to čak 87,57%, a iznose 25.162.000,00 kuna. Prihodi od prodaje nefinancijske imovine zauzimaju samo 5,19% ukupnih prihoda, što je manje od 7,24% koliko čine primici od financijske imovine i zaduživanja.

Što se rashoda tiče, ukupni rashodi iznose 28.732.000,00 kuna, od kojih rashodi poslovanja čine 16.714.000,00 kuna, odnosno 58,17%. Preostali udio u ukupnim rashodima od 41,83% čine rashodi za nefinancijsku imovinu u iznosu od 12.018.000,00 kuna.

Iz tablice je vidljivo i da nema viška/manjka prethodnih godina te da je zadovoljeno načelo uravnoteženosti proračuna budući su prihodi i rashodi jednaki, odnosno iznose 28.732.000,00 kuna.

5.2.1 Prihodi proračuna Općine Marčana

Prilikom izrade prijedloga proračuna za 2018. godinu procijenjeni su svi prihodi koje Općina Marčana može ostvariti u toku 2018. godine na temelju propisa i vlastitih akata, odnosno raspolaganjem svojom imovinom i drugim aktivnostima. Provodi se i zakonska obveza uključivanja vlastitih i namjenskih prihoda i primitaka svih proračunskih korisnika u proračun jedinice lokalne samouprave, te s obzirom na navedeno, vlastiti se prihodi predškolske ustanove „Vrtuljak“ sada iskazuju u lokalnom proračunu.

Tablica 2. Struktura prihoda i primitaka proračuna Općine Marčana za 2018. i 2017.

VRSTA PRIHODA	PLAN 2018.	PLAN 2017.	INDEKS 2018/2017
UKUPNO PRIHODI	**26.652.000,00**	**32.345.686,12**	
RAČUN PRIHODA I RASHODA			
Prihodi poslovanja	**25.162.000,00**	**31.147.686,12**	80,78
Prihodi od poreza	**11.631.000,00**	**10.650.000,00**	109,21
Porez i prirez na dohodak	7.097.000,00	7.000.000,00	101,38
Porezi na imovinu	4.390.000,00	3.480.000,00	126,15
Porezi na robu i usluge	144.000,00	170.000,00	84,71
Pomoći iz inozemstva i od subjekata unutar općeg proračuna	**1.521.176,00**	**10.277.000,00**	14,8

Pomoći od međunar. org. te intitucija i tijela	0,00	7.500.000,00	0
Pomoći proračunu iz drugih proračuna	405.000,00	2.362.000,00	17,15
Pomoći izravnanja za decentralizirane funkcije	413.456,00	415.000,00	99,63
Pomoći proračunskim korisnicima iz proračuna koji im nije nadležan	2.720,00	0,00	
Pomoći iz državnog proračuna temeljem prijenosa EU sredstava	700.000,00	0,00	
Prihodi od imovine	**1.687.804,00**	**1.777.036,12**	94,98
Prihodi od financijske imovine	60.804,00	37.036,12	164,17
Prihodi od nefinancijske imovine	1.627.000,00	1.740.000,00	93,51
Prihodi od upravnih i administrativnih pristojbi, pristojbi po posebnim propisima i naknada	**10.305.200,00**	**8.336.450,00**	123,62
Upravne i administrativne pristojbe	288.500,00	288.500,00	100
Prihodi po posebnim propisima	916.700,00	847.950,00	108,11
Komunalni doprinosi i naknade	9.100.000,00	7.200.000,00	126,39
Prihodi od prodaje proizvoda i robe te pruženih usluga i prihodi od donacija	**16.820,00**	**107.200,00**	15,69
Prihodi od prodaje proizvoda i robe te pruženih usluga	16.320,00	7.200,00	226,67
Donacije od pravnih i fizičkih osoba izvan općeg proračuna	500,00	100.000,00	0,5
Prihodi od prodaje nefinancijske imovine	**1.490.000,00**	**1.198.000,00**	124,37
Prihodi od prodaje neproizvedene dugotrajne imovine	**1.330.000,00**	**1.158.000,00**	114,85
Prihodi od prodaje materijalne imovine - prirodnih bogatstava	1.330.000,00	1.158.000,00	114,85
Prihodi od prodaje proizvedene dugotrajne imovine	**160.000,00**	**40.000,00**	400
Prihodi od prodaje građevinskih objekata	160.000,00	40.000,00	400
RAČUN ZADUŽIVANJA/FINANCIRANJA			
Primici od financijske imovine i zaduživanja	**2.080.000,00**	**2.000.000,00**	104
Primici od zaduživanja	**2.080.000,00**	**2.000.000,00**	104
Primljeni krediti i zajmovi od kreditnih i ostalih financijskih institucija u javnom sektoru	2.080.000,00	2.000.000,00	104
RASPOLOŽIVA SREDSTVA IZ PRETHODNIH GODINA		**692.855,07**	
Vlastiti izvori		**692.855,07**	
Rezultat poslovanja		**692.855,07**	
Višak/manjak prihoda prethodne godine		692.855,07	

Izvor: vlastita izrada na temelju podataka iz Proračuna Općine Marčana

Prihodi od poreza, odnosno poreza i prireza na dohodak, poreza na imovinu te poreza na robe i usluge, planirani su u iznosu od 11.631.000,00 kuna. U usporedbi sa planom za 2017. godinu, kad je planirani iznos bio 10.650.000,00 kuna, može se zaključiti kako je došlo do povećanja za 9,21%. Razlog povećanju jest porast poreza na kuće za odmor i poreza na promet nekretnina, a upravo je to vidljivo iz tablice; da su porezi na imovinu u najvećem porastu (26,15%).

Prihodi od pomoći iz inozemstva i subjekata unutar države smanjili su se za 85,2%, a planiraju se u iznosu od 1.521.176,00 kuna, od čega se na Općinu odnosi 1.513.456,00 kuna a na predškolsku ustanovu „Vrtuljak“ 7.720,00 kuna. Potporu Općini dalo je Ministarstvo kulture za sanaciju objekata graditeljskog nasljeđa u Mutvoranu i Starom Raklju, Ministarstvo turizma za punionice e-bicikala, Istarska županija za obilježavanje djela Mate Balote i kao pomoć socijalno ugroženom stanovništvu, državni proračun dao je tekuću pomoć za vatrogastvo te Fond za zaštitu okoliša za izgradnju reciklažnog dvorišta i nabavu komunalne opreme. Isto tako, vrtiću je pružena tekuća pomoć za program Zavičajne nastave od Istarske županije te od državnog proračuna za sufinanciranje predškole.

Što se tiče prihoda od imovine, 2018. godine planirano je 5,02% manje istih, a odnose se na prihode od financijske imovine (kamate na depozite po viđenju, kamate na oročena sredstva, prihodi od zateznih kamata) gdje se pak 59.834,00 kuna odnosi na Općinu Marčana, a 790,00 kuna na vrtić. Prihodi od nefinancijske imovine planirani su u iznosu od 1.627.000,00 kuna od kojih su prihodi od zakupa nekretnina planirani u iznosu od 700.000,00 kuna dok je plan 2017. bio 650.000,00 kuna. U ovoj se godini očekuje značajniji prihod vezano za naknade za zadržavanje u prostoru nezakonito izgrađenih zgrada jer se prema zakonu predviđa da 30% naknade pripadne jedinici lokalne samouprave.

Prihodi od administrativnih pristojbi i po posebnim propisima planirani su na način: 9.884.000,00 kuna je prihod Općine; 421.200,00 kuna predškolska ustanova “Vrtuljak“. Općenito, u 2018.godini planirano je 23,62% više ovih prihoda. Najviše se ističe prihod od komunalnih doprinosa u iznosu od 7.700.000,00 kuna te komunalna naknada 1.400.000,00 kuna, a što je više od plana za 2017. godinu, ali i prijašnjih godina. Rast prihoda od komunalnog doprinosa očekuje se ponajprije zbog dospijeća komunalog doprinosa obračunatog prošle godine, a tada su vlasnici iskoristili mogućnost odgode plaćanje od godine dana. Prihodi od boravišne pristojbe planirani su u iznosu od 200.000,00 kuna jer se očekuje naplata dugovanja, dok su ostali prihodi planirani na razini prošlogodišnjeg ostvarenja.
Prihodi predškolske ustanove „Vrtuljak“ odnose se na prihode za posebne namjene odnosno sufinanciranje boravka od strane roditelja (320.000,00 kn) te prihode za sufinanciranje boravka prema socijalnom programu Općine (101.200,00 kn).

Prihodi od prodaje proizvoda i roba te pruženih usluga i prihodi od donacija planirani su u 84,31% manjem iznosu nego što je to bio slučaj 2017.godine. Odnose se na planirane prihode proračunskog korisnika za provođenje programa učenja stranog jezika u iznosu od 16.320,00 kuna te donacija 500,00 kuna.

Prihodi od prodaje nefinancijske imovine planiraju se u 24,37% većem iznosu i to zbog povećanja prihoda od prodaje prirodnih bogatstava. Na prodaju zemljišta odnosi se 1.300.000,00 kuna (najviše u Šarići i Kavranu), na ostale građevinske objekte 160.000,00 kuna te prihod od prodaje državnog poljoprivrednog zemljišta 30.000,00 kuna s obzirom da se 65% tog prihoda ustupa općini.

Tijekom 2018.godine planira se i zaduženje od 2.080.000,00 kuna koje je za 4% veće u odnosu na zaduženje 2017. godine. Spomenuta su sredstva namijenjena za kapitalne projekte kao što su proširenje groblja u Loborici te izgradnja spojne ceste između Duge uvale i Peruški, dok se 2017. godine iznos zaduženja od 2.000.000,00 kuna odnosio na potrebe financiranja izgradnje zgrade vrtića. Isto tako, vidljivo je iz tablice da je 2017. godine prenesen višak prihoda u iznosu od 692.855, 07 kuna iz 2016. godine.

5.2.2. Rashodi proračuna Općine Marčana

Planirani izdaci su uravnoteženi sa prihodima i primicima te iznose 28.732.000,00 kuna. Oni proizlaze iz potreba za financiranje pojedinih izdataka te očekivanih mogućnosti ostvarenja prihoda i primitaka.
Rashode i izdatke Općine Marčana čine rashodi poslovanja te rashodi za nabavu nefinancijske imovine. Strukturu rashoda poslovanja čine rashodi za zaposlene, materijalni rashodi koji zauzimaju najveći udio u ukupnim rashodima poslovanja, financijski rashodi, subvencije, pomoći dane u inozemstvo i unutar općeg proračuna, naknade građanima i kućanstvima na temelju osiguranja i druge naknade te ostali rashodi.
Sljedećom tablicom prikazana je struktura rashoda i izdataka za 2018. i 2017. godinu te njihova usporedba pomoću verižnih indeksa.

Tablica 3. Struktura rashoda i izdataka proračuna Općine Marčana za 2018. i 2017.

VRSTA RASHODA	PLAN 2018.	PLAN 2017.	INDEKS 2017/2018
RAČUN PRIHODA I RASHODA			
UKUPNO RASHODI	28.732.000,00	35.038.541,19	82,00
Rashodi poslovanja	**16.714.000,00**	**15.002.566,19**	111,41
Rashodi za zaposlene	**3.017.572,00**	**2.514.735,00**	120,00
Plaće (Bruto)	2.451.000,00	2.057.949,00	119,10
Ostali rashodi za zaposlene	145.000,00	100.000,00	145,00
Doprinosi na plaće	421.572,00	356.786,00	118,16
Materijalni rashodi	**7.519.236,00**	**6.570.156,19**	114,45
Naknade troškova zaposlenima	207.000,00	188.500,00	109,81
Rashodi za materijal i energiju	852.436,00	810.550,00	105,17
Rashodi za usluge	5.645.300,00	4.856.640,00	116,24
Ostali nespomenuti rashodi poslovanja	814.500,00	714.466,19	114,00
Financijski rashodi	**344.290,00**	**440.700,00**	78,12
Ostali financijski rashodi	344.290,00	440.700,00	78,12
Subvencije	**190.000,00**	**190.000,00**	100
Subvencije trgovačkim društvima u javnom sektoru	70.000,00	70.000,00	100
Subvencije trgovačkim društvima, poljoprivrednicima i obrtnicima izvan javnog sektora	120.000,00	120.000,00	100
Pomoći dane u inozemstvo i unutar općeg proračuna	**1.381.966,00**	**1.266.735,00**	109,10
Pomoći unutar općeg proračuna	1.381.966,00	1.266.735,00	109,10
Naknade građanima i kućanstvima na temelju osiguranja i druge naknade	**1.050.400,00**	**930.600,00**	112,87
Ostale naknade građanima i kućanstvima iz proračuna	1.050.400,00	930.600,00	112,87
Ostali rashodi	**3.210.536,00**	**3.089.640,00**	103,91
Tekuće donacije	2.440.536,00	2.561.840,00	95,26
Kapitalne donacije	60.000,00	40.000,00	150,00
Kapitalne pomoći	710.000,00	487.800,00	145,55
Rashodi za nabavu nefinancijske imovine	**12.018.000,00**	**20.035.975,00**	59,98
Rashodi za nabavu neproizvedene dugotrajne imovine	**1.100.000,00**	**1.100.00,00**	100
Materijalna imovina - prirodna bogatstva	1.100.000,00	**1.100.000,00**	100
Rashodi za nabavu proizvedene dugotrajne imovine	**10.618.000,00**	**19.685.975,00**	53,94
Građevinski objekti	10.430.000,00	18.014.875,00	57,90
Postrojenja i oprema	173.000,00	154.000,00	112,34
Nematerijalna proizvedena imovina	15.000,00	17.100,00	87,72
Rashodi za dodatna ulaganja na nefinancijskoj imovini	**300.000,00**	**750.000,00**	40,00
Dodatna ulaganja na građevinskim objektima	300.000,00	750.000,00	40,00
RAČUN ZADUŽIVANJA/FINANCIRANJA			
Izdaci za financ. imovinu i otpl.zajm.	**0,00**	**0,00**	

Izvor: vlastita izrada na temelju podataka iz Proračuna Općine Marčana

Dakle, prema tablici je vidljivo da Općina Marčana ostvaruje dvije vrste rashoda, a to su rashodi poslovanja te rashodi za nabavu nefinancijske imovine.

Rashodi poslovanja za 2018. planirani su u iznosu od 16.714.000,00 kuna što je povećanje od 11,41% u odnosu na plan 2017.godine. Najveći udio u rashodima poslovanja, kao što je već i spomenuto, čine materijalni rashodi koji su za 14,45% veći u planu za 2018. nego li 2017.godine. Planira se povećanje naknada troškova zaposlenima (9,81%), rashoda za materijal i energiju (5,17%), rashoda za usluge (16,24%) te ostalih nespomenutih rashodi poslovanja (14%).

Povećanje u odnosu na prošlogodišnji plan bilježe i rashodi za zaposlene (20%). Ostali rashodi za zaposlene povećavaju se za 45%, zatim bruto plaće za 19,10% te doprinosi na plaće za 18,16%. Razlog povećanja jest zapošljavanje samostalnog upravnog referenta za pravne poslove i društvene djelatnosti, komunalnog redara i referenta za uredsko poslovanje.

Subvencije su u 2018. godini planirane na razini prošlogodišnjeg ostvarenja, a odnose se na financiranje prijevoza unutar Općine Marčana koji nije pokriven redovnim autobusnim linijama.

Povećanje je zabilježeno i kod pomoći unutar općeg proračuna (9,10%), ostalih naknada građanima i kućanstvima (12,87%) te ostalih rashoda za 3,91% od kojih se ističe porast u kapitalnim donacijama (50%) te kapitalnim pomoćima (45,55%), a smanjenje se bilježi u tekućim donacijama za 4,74%. Kapitalna donacija odnosi se na nabavu radnog vozila za potrebe gospodarenja otpadom (Mandalena d.o.o.)

Što se tiče rashoda za nabavu nefinancijske imovine, u 2018. godini, planirano je njihovo smanjenje za 40,02%, odnosno smanjenje rashoda za nabavu proizvedene dugotrajne imovine s obzirom da su rashodi za nabavu zemljišta ostali planirani u jednakom iznosu kao i prošle godine. Najviše se ističe smanjenje vezano za građevinske objekte i to za 42,1%, dok je povećanje od 12,34% zabilježeno u okviru postrojenja i opreme. Što se pak tiče dodatnih ulaganja na građevinskim objektima, vidljivo je smanjenje za 60%. Najveći izdaci odnose se na zaštitu okoliša odnosno

izgradnju i opremanje reciklažnih dvorišta, nabavu kontejnera za zelene otoke za odvojeno prikupljanje otpada te kontejnera za kućni otpad.

Općenito, planirana su sredstva za izvršenje tekućih obveza koje proizlaze iz propisa i preuzetih obveza, a odnose se na funkcioniranje općinskih tijela, održavanje imovine, društvene djelatnosti, protupožarnu zaštitu te održavanje komunalne infrastrukture.

U 2017. i 2018. godini nisu predviđeni izdaci za financijsku imovinu i otplatu zajmova.

5.2.3. Projekcija proračuna za 2019. i 2020. godinu

U proračunu Općine Marčana za 2018. godinu, sadržane su i projekcije za sljedeće dvije proračunske godine odnosno projekcije za 2019. i 2020. godinu. Dakle, procjenjuju se prihodi i primici te rashodi i izdaci, a isto kao i proračun, projekcije donosi predstavničko tijelo odnosno Općinsko vijeće Općine Marčana. Projekcije se planiraju u okvirima raspoloživih sredstava odnosno prihoda te financiranjem onih aktivnosti i projekata koji su u skladu sa ciljevima općine.

U donjoj tablici prikazan je proračun za 2018. godinu i projekcije za dvije spomenute godine te njihova usporedba pomoću verižnih indeksa.

Tablica 4. Prijedlog proračuna za 2018.godinu te projekcije za 2019. i 2020.

VRSTA	PRORAČUN 2018.	PROJEKCIJA 2019.	PROJEKCIJA 2020.	INDEKS 2019/2018	INDEKS 2020/2019
Prihodi poslovanja	25.162.000,00	29.649.915,00	26.091.515,00	117,84	88,00
Prihodi od prodaje nefinancijske imovine	1.490.000,00	910.000,00	636.000,00	61,07	69,89
Primici od financijske imovine i zaduživanja	2.080.000,00	2.000.000,00	0	96,15	0
UKUPNO PRIHODI I	28.732.000,00	32.559.915,00	26.727.515,00	113,32	82,09

PRIMICI					
Rashodi poslovanja	16.714.000,00	15.658.815,00	15.399.142,00	93,69	98,34
Rashodi za nabavu nefinancijske imovine	12.018.000,00	16.901.100,00	8.798.373,00	140,63	52,06
Izdaci za financijsku imovinu i otplate zajmova	0	0	2.530.000,00	0	0
UKUPNO RASHODI I IZDACI	28.732.000,00	32.559.915,00	26.727.515,00	113,32	82,09

Izvor: vlastita izrada na temelju podataka iz Proračuna Općine Marčana

Iz tablice je jasno vidljivo kako su ukupni prihodi i primici u 2019. za 13,32% veći u odnosu na 2018. godinu, dok su u 2020. u odnosu na 2019., manji za 17,91%. Najveći su prihodi i primici procijenjeni dakle u 2019. godini, i to ponajprije zbog povećih prihoda poslovanja u odnosu na preostale dvije godine. Može se primijetiti da se prihodi od prodaje nefinancijske imovine smanjuju iz godine u godinu.

Nadalje, ukupni rashodi i izdaci su u 2019. godini u odnosu na 2018. veći za 13,32%. Procjena 2020. godine u odnosu na 2019. je pak smanjenje za 17,91%. Rashodi poslovanja se iz godine u godinu smanjuju, dok rashodi za nabavu nefinancijske imovine u 2019. rastu za 40,63% u odnosu na 2018., a 2020. se upola smanjuju odnosno smanjuju se za točno 47,94%. Razlog povećanju rashoda jesu programi koje Općina Marčana planira u tom razdoblju, a između ostalog vezani su za izgradnju javnih površina te parkirališta, uređenja zelenih površina i ostalih dječjih igrališta u drugim naseljima.

Projekcija za 2020. godinu prikazuje izdatke za financijsku imovinu i otplatu zajmova u iznosu od 2.530.000,00 kuna, što 2018. i 2019. nije bio slučaj.

5.2.4. Plan razvojnih programa Općine Marčana

Izrada plana razvojih programa zakonska je obveza proračunskih korisnika jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave kao i samih jedinica. On je, dakle,

sastavni dio proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, uz opći i posebni dio, a plan razvojnih programa proračunskih korisnika mora biti usklađen sa prijedlogom njihovog financijskog plana.

Općina Marčana planira razne programe odnosno aktivnosti u cilju osiguranja građanima, kao i drugim korisnicima, zadovoljenje njihovih potreba i interesa.
Kroz mjeru *Infrastruktura*, a s ciljem visoke kvalitete života te pomoću programa *Izgradnja javnih površina*, Općina Marčana planira izdvojiti 1.590.000,00 kuna 2018. godine za izgradnju oborinske odvodnje, uređenja dijela rive u Budavi, izgradnju dječjeg igrališta u Marčani, opremanje šetnica komunalnom opremom te opremom za sport i rekreaciju u Dugoj uvali i Marčani te prometno uređenje raskrižja. Pod istom mjerom, razvrstani su i programi *Rekonstrukcija (izgradnja) nerazvrstanih cesta* (6.180.000,00 kuna) gdje se najviše sredstava (1.500.000,00 kuna) odnosi na izgradnju spojne ceste od Duge uvale do Peruški, zatim program *Izgradnja javne rasvjete* (480.000,00 kuna) te *Izgradnja (proširenje) groblja* (950.000,00 kuna).

Mjera *Društvene djelatnosti* planirana je u ukupnom iznosu od 5.699.825,00 kuna, a ukupni izdaci raspoređeni su na: *program javnih potreba u djelatnosti predškolskog odgoja* od čega se na proračunskog korisnika predškolsku ustanovu „Vrtuljak“ odnosi 1.693.610,00 kuna (1.246.900,00 kuna financirano iz proračuna, a 446.710,00 kuna iz vlastitih prihoda proračunskog korisnika), *program javnih potreba u školstvu* (410.000,00 kuna), *kulturi* (460.000,00 kuna), *sportu* (640.000,00 kuna), *Program javnih potreba u socijalnoj skrbi i zdravstvu* i to za javne potrebe u socijalnoj skrbi (504.000,00 kuna), zatim za sufinanciranje rada udruga (70.000,00 kuna) sufinanciranje institucionalnih rashoda udruga u socijalnoj skrbi (40.000,00 kuna) te financiranje djelatnosti javnog zdravstva i to za: organizaciju povremenog prijevoza do centralne ambulante marčana (15.000,00 kuna), sufinanciranje djelatnosti hitne medicinske pomoći Zavoda za hitnu medicinu Istarske županije (51.735.000,00 kuna) te sufinanciranje otplate zaduženja za Opću bolnicu Pula (30.400,00 kuna).

Na kraju, mjera *Razvoj turizma* (350.000,00 kuna) te mjera *Razvoj poljoprivrede i gospodarstva* (140.000,00 kuna), a s ciljem razvoja gospodarstva odnosi se na izgradnju punionice za e-bicikle (250.000,00 kuna), izgradnju pješačkih i biciklističkih staza (100.000,00 kuna), izradu strategije razvoja poljoprivrede (80.000,00 kuna),

sufinanciranje rada Fonda za razvoj poljoprivrede i agroturizma Istre (10.000,00 kuna) te za poboljšanje ruralne infrastrukture (50.000,00 kuna).

Programi i aktivnosti pod mjerom *Infrastruktura* uključeni su u rashode za nabavu dugotrajne imovine i to građevinske objekte te manjim dijelom u prirodna bogatstva vezano za otkup zemljišta, a aktivnost vezana za opremanje dječjih igrališta, dijelom i u izdatke za otplatu glavnice primljenih kredita i zajmova. Izvori financiranja navedenih aktivnosti jesu prihodi od posebne namjene, pomoći i prihodi za posebne namjene komunalni doprinos za rekonstrukciju nerazvrstanih cesta.
Programi pod mjerom *Društvene djelatnosti*, a vezani za obrazovanje, uključeni su u rashode za zaposlene, te materijalne rashode, pomoći unutar općeg proračuna za sufinanciranje u vrtićima osnivača JLS i produženog boravka u osnovnim školama te tekuće donacije za ostale potrebe osnovnog školstva i sufinanciranje boravka u privatnim vrtićima. Kod ovih aktvinosti kao izvor financiranja pojavljuju se opći prihodi i primici. Što se tiče kulture i sporta, ovi programi su uključeni u stavke tekućih donacija, građevinskih objekata i materijalnih rashoda, dok su javne potrebe u socijalnoj skrbi uključene u stavke ostalih naknada građanima i kućanstvima iz proračuna, a sufinanciranje udruga i instutucija u zdravstvu u stavke tekućih donacija, pomoći unutar općeg proračuna te ostale nespomenute rashode.
Aktivnosti pod mjerom *Razvoj turizma* uključene su u stavke građevinskih objekata vezano za izgradnju punionice i pješačkih i biciklističkih staza, dok su aktivnosti pod mjerom *Razvoj poljoprivrede* uključene u stavke rashoda za usluge vezano za izradu strategije te pomoći unutar općeg proračuna za sufinanciranje.

6. Empirijsko istraživanje procesa financijskog planiranja pri proračunskim korisnicima Općine Marčana

Istraživanje ovog diplomskog rada usmjereno je na kvalitetu financijskog planiranja u sustavu proračuna. Anketa je upućena proračunskim korisnicima vezanim uz obrazovanje (osnovne škole i predškolske ustanove) na području Općine Marčana. Željelo se prikazati koliko nadležna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave brine o proračunskim korisnicima vezanima uz obrazovanje s obzirom da je u Općini Marčana naglašena potreba za time, odnosno, htjelo se istražiti da li proračunski korisnici smatraju da se izdvaja dovoljno sredstava iz lokalnog i područnog (regionalnog) proračuna za obrazovanje. Zatim, da li ostvaruju vlastite prihode te da li donose financijski plan u skladu sa zakonima i propisima? Da li na vrijeme dobivaju upute za izradu s limitima od nadležne jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave te da li su zakoni i propisi jasno pisani odnosno njima razumljivi?

Postavljene su dakle dvije hipoteze:

- izdvajanje sredstava jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za obrazovanje usklađeno je sa potrebama predškolske ustanove/osnovne škole
- financijski plan se donosi u skladu sa zakonima i propisima te korisnici nemaju problema u definiranju i izradi zakonom obveznih dijelova plana.

Cilj istraživanja je istražiti praksu proračunskih korisnika u procesu planiranja i donijeti zaključak o eventualnim problemima.

6.1. Opis uzorka istraživanja

Anketa je upućena proračunskim korisnicima odnosno osnovnim školama i predškolskim ustanovama na području Općine Marčana te je provedena u srpnju 2018. godine, a odgovorilo je: jedna predškolska ustanova te dvije osnovne škole, odnosno odgovorilo je tri od ukupno četiri proračunska korisnika na tom području.

6.2. Metodologija istraživanja

Anketni upitnik sadrži 25 pitanja te je koncipiran na način da proračunski korisnik odgovara na pitanja koja se sastoje od da/ne mjernih ljestvica, Likertove ljestvice (od potpuno se ne slažem do potpuno se slažem) odnosno korisnik definira stupanj slaganja s određenom tvrdnjom, zatim pitanja sa mogućim višestrukim odgovorima te nekoliko otvorenih pitanja.

Anketa obuhvaća osnovne informacije o proračunskim korisnicima, zadovoljstvu planiranim sredstvima i programima nadležne lokalne i područne (regionalne) samouprave upućenim korisniku, značajnosti pojedinih stavki s obzirom na njihov osnovni djelokrug rada, jasnoći zakona i propisa bitnih pri donošenju financijskog plana.

U prezentiranju rezultata koristit će se metoda analize, metoda deskripcije te metoda komparacije.

6.3. Rezultati istraživanja

U tablici koja slijedi, deskriptivnom statističkom analizom opisuje se uzorak.

Tablica 5. Rezultati deskriptivne analize

PITANJE	ODGOVOR	OŠ	VRTIĆ	APSOLUTNO	RELATIVNO
Da li na vrijeme dobivate Upute za izradu s limitima?	DA	2	1	3	100%
	NE				
Smatrate li da su limiti pravedni odnosno usklađeni sa vašim potrebama kao ustanove?	DA	1	1	2	66,67%
	NE	1		1	33,33%
Ostvarujete li vlastite prihode?	DA	2	1		100%
	NE				
Da li ste ikad bili u dvojbi oko donošenja izmjena i dopuna plana?	DA	2	1		100%
	NE				

Da li Vaša nadležna JLP(R)S učestalo provodi rebalans proračuna?	DA	2	1		100%
	NE				
Sastavljate li Upitnik o fiskalnoj odgovornosti?	DA	2	1		100%
	NE				
Jesu li bile uočene slabosti i nepravilnosti?	DA	2	1		100%
	NE				
Sastavljate li dodatne izvještaje osim onih zakonom propisanih?	DA				
	NE	2	1		100%
Donosite li i projekcije za sljedeće dvije proračunske godine?	DA	2	1		100%
	NE				
Sastavljate li obrazloženje financijskog plana?	DA	2	1		100%
	NE				
Da li Vam je jednostavno odrediti mjerljive pokazatelje uspješnosti?	DA	1	1		66,67%
	NE	1			33,33%
Smatrate li da Vaša nadležna JLP(R)S realno utvrđuje potrebnu visinu prihoda i rashoda u proračunu?	DA	1	1		66,67%
	NE	1			33,33%

Izvor: vlastita izrada

Prema tablici je vidljivo da svi ispitani proračunski korisnici na vrijeme dobivaju Upute za izradu s limitima te samo jedan proračunski korisnik, i to osnovna škola, smatra da limiti nisu usklađeni sa osnovnoškolskim potrebama. Na pitanje o Uputama za izradu proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave koje donosi Ministarstvo financija, i sama JLP(R)S, odnosno na tvrdnju o tome da su jasne i detaljne, jedan se korisnik u potpunosti složio s navedenom tvrdnjom, drugi se uglavnom složio dok je treći proračunski korisnik suzdržan.

Nadalje, svi proračunski korisnici Općine Marčana ostvaruju vlastite prihode. Njima se ponajprije nastoji unaprijediti rad ustanova sudjelovanjem u suvremenim promjenama, a najviše se tih sredstava ulaže u informatičku opremu i nabavu knjiga za školsku knjižnicu. Isto tako, svi su proračunski korisnici općine bili u dvojbi oko

donošenja izmjena i dopuna financijskog plana radi usklađivanja sa novim ostvarenjem prihoda i primitaka te rashoda i izdataka što upućuje na činjenicu da se taj dio mora kvalitetnije definirati zakonima i propisima te uputama. Također, obrazovne ustanove donose svojevrsne planove za nastavnu, a ne fiskalnu godinu te je i to uzrok mnogim odstupanjima u izvršenju financijskih planova odnosno pomaka određenih aktivnosti.

Također, svi su ispitanici potvrdno odgovorili na pitanje koje se odnosi na učestalo donošenje rebalansa proračuna od strane nadležne jedinice što može biti povezano s pitanjem da li nadležna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave zaista realno utvrđuje potrebnu visinu prihoda i rashoda u proračunu, na što je samo jedan proračunski korisnik odgovorio negativno.

Prema tablici je vidljivo da svi sastavljaju Upitnik o fiskalnoj odgovornosti s obzirom da im je to zakonski obvezujuće, te da su kod svih bile uočene slabosti i nepravilnosti. Upitnik o fiskalnoj odgovornosti sastavlja voditelj računovodstveno financijskih poslova.

Sto posto ispitanika uz proračun za tekuću godinu, donosi i projekcije za sljedeće dvije proračunske godine kao i obrazloženje financijskog plana te niti jedan proračunski korisnik ne sastavlja dodatne izvještaje osim onih zakonom propisanih. Može se zaključiti kako korisnici zadovoljavaju zakon po tom pitanju, međutim u hrpi papirologije, administracije, rokova te zakona koji se često mijenjaju, ne pokazuju interes za dodatnim izvještavanjem. Slijedom toga, prema rezultatima ankete, dva proračunska korisnika se uglavnom slažu sa tvrdnjom da česte promjene zakona, pravilnika i uredbi u računovodstvu utječu na njihovo poslovanje dok se jedan korisnik u potpunosti ne slaže s istom tvrdnjom. Stalne promjene otežavaju i kompliciraju rad odnosno opterećuju operativno funkcioniranje kroz stalno praćenje i prilagodbe što stvara dodatni trošak vezano za izmjene u računovodstvenom sustavu. S druge strane, dodatni izvještaji pomogli bi proračunskim korisnicima u boljem definiranju problema vezano za njihovo poslovanje kao i samo financijsko planiranje.

Tablica 6. Izrada financijskog plana

Financijski plan izrađuje se na temelju:	**APSOLUTNO**	**RELATIVNO**
prošlogodišnjeg plana	1	33,33%
prošlogodišnjeg izvršenja	2	66,67%
smjernica nadležnog Ministarstva, odnosno JLP(R)S	2	66,67%
planiranih novih projekata, aktivnosti	2	66,67%
vlastitih procjena	0	0,00%

Izvor: vlastita izrada

Na pitanje iz prethodne tablice svi su anketirani ispitanici dali različite odgovore. Međutim, prema tablici se može zaključiti kako samo jedan proračunski korisnik pri izradi financijskog plana za tekuću godinu uzima u obzir prošlogodišnji plan, dok niti jedan korisnik ne izrađuje plan na temelju vlastitih procjena.

Prema sljedećoj je pak tablici vidljivo kako su odgovori proračunskih korisnika na ispod navedeno pitanje ipak sličniji. Proračunske su klasifikacije bitne jer se na taj način prati potrošnja od samog početka pa sve do kraja, odnosno do izvršenja proračuna pa je zanimljivo saznati na koji način to rade pojedini proračunski korisnici. Samo jedan proračunski korisnik Općine Marčana sastavlja plan sukladno svim proračunskim klasifikacijama, dok su dva proračunska korisnika koncentrirana na programsku te ekonomsku klasifikaciju i izvore financiranja.

Tablica 7. Sastavljanje financijskog plana

Financijski plan sastavlja se sukladno proračunskim klasifikacijama:	**APSOLUTNO**	**RELATIVNO**
organizacijskoj klasifikaciji	1	33,33%
programskoj klasifikaciji	3	100%
funkcijskoj klasifikaciji	1	33,33%
ekonomskoj klasifikaciji	3	100%
lokacijskoj klasifikaciji	1	33,33%
izvorima financiranja	3	100%

Izvor: vlastita izrada

Nadalje, samo jedan proračunski korisnik ne ostvaruje pomoći iz proračuna koji mu nije nadlžen ili prijenosa EU sredstava, dva proračunska korisnika općine ostvaruju takve pomoći te su se izjasnili da su vrlo značajne, dok svi ispitanici ostvaruju prihode po posebnim namjenama odnosno sufinanciranje od roditelja te su vrlo značajni u njihovom cjelokupnom poslovanju. Tako se prihodi po posebnim namjenama sastoje od prihoda za sufinanciranje kuhinje, produženog boravka koji se provodi kod svih korisnika te uplate roditelja za provedbu dodatnih programa poput izleta, ekskurzija, nastave u prirodi, kazališnih i kino predstava i slično. Donacije su također iskorištene u svrhu kuhinje i produženog boravka prema Odlukama o socijalnoj skrbi. U skladu s time, na pitanje o tome koji je izvor financiranja, osim proračunskog, najznačajniji u njihovom poslovanju, jedan je proračunski korisnik potvrdio da je to financiranje od korisnika usluga.

Općenito, provođenje redovne djelatnosti osnovnoškolskog i predškolskog obrazovanja zasniva se na sredstvima državnog proračuna odnosno Državne riznice kojima se financiraju rashodi za zaposlene, zatim iz lokalnog proračuna za materijalne i financijske troškove poslovanja te održavanje i obnovu nefinancijske imovine.

Nadalje, istraživanja pokazuju da funkcije internih kontrola nisu dovoljno razvijene te to potvrđuju i anketirani proračunski korisnici koji su na pitanje o tome imaju li sustav interne konrole dali negativan odgovor.
O efikasnom pružanju javnih usluga od strane nadležne jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, korisnici su dali različite odgovore, i to: jedan se korisnik potpuno slaže, drugi se uglavnom slaže sa tvrdnjom dok je treći suzdržan odnosno niti se slaže niti se ne slaže.

Na isti je način odgovoreno na tvrdnju o tome da nadležna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave izdvaja dovoljno sredstava za obrazovanje iz proračuna, a vezano za zadnju tvrdnju da je Republika Hrvatska mala zemlja sa prevelikim brojem JLP(R)S te da je i to, između ostalog, razlog neodgovarajuće podjele funkcija i odgovornosti na svim razinama vlasti, dva su se korisnika uglavnom složila a jedan ostao suzdržan. Zapravo se može zaključiti kako su proračunski korisnici po tim pitanjima dosta suzdržani ili zakočeni u iznošenju mišljenja. Proračunski korisnici navode da pojedina mjesta u potpunosti ne udovoljavaju prostorno materijalnim uvjetima za izvođenje nastave, a to dakako otežava ostvarivanje odgojno-obrazovnih potreba u suvremenim uvjetima u skladu s pedagoškim standardom pa se isto tako može zaključiti da zapravo nisu zadovoljni količinom sredstava koja se izdvajaju za obrazovanje.
O rezultatima ankete vezano za osnovne informacije o planiranju proračunskih korisnika može se zaključiti da su odgovori svih korisnika vrlo slični ili isti. Kod ostalih odnosno osjetljivijih pitanja zabilježeni su različiti odgovori ali i mišljenja iako su neki odgovori kontradiktorni odgovorima na pojedina pitanja što odaje suzdržanost u izražavanju istinskog mišljenja. Također, nema bitnih razlika u odgovorima predškolske ustanove u odnosu na osnovne škole.
Zaključno, potvrđena je samo hipoteza donošenja financijskog plana u skladu sa zakonima i propisima odnosno izradi obveznih dijelova plana, međutim korisnici ipak nailaze na nejasnoće u pojedinim tumačenjima. Hipoteza vezana za usklađenost izdvojenih sredstava JLP(R)S sa potrebama vrtića odnosno osnovne škole nije potvrđena, iako je samo jedan proračunski korisnik s tim suglasan, upravo iz razloga u potpunosti kontradiktornih odgovora ili suzdržanih mišljenja u daljenjem anketiranju.

7. Kritički osvrt

Proračunski proces kao takav zapravo uključuje pregovaranja tijela lokalnih jedinica ili državnih tijela, građana i proračunskih korisnika o proračunskim prioritetima, odnosno visini planiranih prihoda i rashoda. U skladu s time, građani su ti koji najmanje sudjeluju u procesu proračuna. Nameće se pitanje zašto je tome tako i da li su proračunski prioriteti svim sudionicima u procesu proračuna jednaki?
Ustavom Republike Hrvatske građanima je zajamčeno pravo na lokalnu odnosno područnu (regionalnu) samoupravu, te JLP(R)S obavljaju različite poslove kako bi zadovoljile potrebe građana, međutim da li je svima jasno kakve su zapravo njihove potrebe? Koliko građani zapravo sudjeluju u donošenju odluka za zadovoljenje vlastitih potreba?

Ponajprije, građani nailaze na netransparentne informacije vezano za prihode i rashode u lokalnim proračunima. Zakoni se često mijenjaju, kompliciran su i nejasni te ne postoje ili nisu dovoljno detaljni podaci u proračunima, što je sve razlog zbunjenosti građana. Transparentnost proračuna je važna jer se povećava mogućnost uključivanja građana u odlučivanje kao i njihova zainteresiranost. Na to se nadovezuje i efikasnost javnih politika. Efikasnost ovisi o uključenosti građana, a njome se postiže to da se građanima pružaju usluge koje im trebaju te se samim time smanjuje i mogućnost korupcije.
U svezi s time, trebalo bi od izvršne vlasti zahtijevati potpuno objavljivanje proračunskih dokumenata, i to na vrijeme te poticati građane da se obrazuju o proračunu, što mogu učiniti ako je objavljivanje dokumenata zadovoljeno, te osmisliti mehanizme za uključivanje javnosti u cijeli proračunski proces. Zapravo bi trebalo zakonski regulirati sudjelovanje građana te provoditi anketiranje, sastaviti fokus grupe ili organizirati javnu raspravu o mišljenju građana vezano za donošenje i izvršenje proračuna.

Također, trebalo bi poraditi na efikasnijem pružanju javnih usluga. Problem leži i u tome što je Republika Hrvatska mala zemlja sa velikim brojem općina i gradova, većina ih ima mali broj stanovnika, a puno zaposlenih u upravnim tijelima. Isto tako, većina općina se ne može samostalno financirati te ih središnja država dodatno financira pa se postavlja pitanje koliko smisla ima da država dodatno financira općine

i gradove koji nemaju ni dovoljno sredstava da samostalno financiraju plaće svojih zaposlenika.
Bilo bi dobro kad bi se točno definiralo koliko općina/grad smiju imati stanovnika kako bi dobili status općine/grada, da moraju imati proračunske korisnike kao i vlastite prihode za pokrivanje barem osnovnih potreba.

Također, trebalo bi odrediti točan broj zaposlenih u tijelima i kod proračunskih korisnika te osmisliti bolji sustav nagrađivanja zaposlenih, ali i omogućiti otpuštanje onih koji ne obavljaju dobro svoj posao. Zaposlenicima nedostaje motivacije a za time izostaje i učinkovit rad. Potrebno je osigurati i bolji sustav internih kontrola kojeg, kao što je potvrđeno i po anketnom upitniku u ovom diplomskom radu, ima jako mali broj jedinica i proračunskih korisnika.

Naglašena je i potreba za kontrolom visine komunalnih doprinosa i naknada zbog prevelikih oslanjanja općina i gradova na ove neporezne prihode, a sve zbog niske razine prihoda od lokalnih tj. vlastitih prihoda, što je također vidljivo i u slučaju proračuna Općine Marčana s obzirom da je u 2018. godini planirano za 26,39% više ovih prihoda nego 2017. godine, ali i prijašnjih godina.

Vezano za planiranje proračuna pojavljuje se problem smjernica koje donosi Ministarstvo financija jer su one za većinu općina i gradova preopćenite pa bi Ministarstvo financija trebalo uzeti u obzir te specifičnosti i prilagoditi smjernice pojedinima razinama lokalne vlasti. Ministarstvo financija ima vrlo važnu ulogu u proračunskom procesu jer o pravovremenosti i kvaliteti njihovih uputa ovisi cjelokupno donošenje gradskih odnosno lokalnih proračuna te na kraju i financijskih planova proračunskih korisnika.
U skladu s time, postavlja se i pitanje kakva je komunikacija između gradskih uprava i Ministarstva financija. Međutim, Vlada redovito kasni sa Smjernicama ekonomske i fiskalne politike, slijedom toga Ministarstvo financija kasni sa Uputama pa tako na koncu i gradska uprava nema dovoljno vremena za kvalitetno planiranje proračuna što na kraju rezultira rebalansima proračuna, a što se odražava i na kvalitetu financijskih planova korisnika. Zapravo se radi o lančanoj odgovornosti pa se javlja potreba za jasnom podjelom odgovornosti, ali i većom suradnjom Vlade, Ministarstva financija i gradskih vlasti. Potrebno je i jasno definirati prava i obveze lokalnih jedinica

i središnje države da bi se postiglo uredno izvršavanje obveza te u konačnici i lakše utvrdila odgovornost za greške.

S druge strane, nerazumljivost dokumenata odnosno smjernica i uputa ovisi i o stručnosti ljudi koji obavljaju poslove vezane uz proračun. U tom smislu, mogle bi se organizirati određene edukacije ili osnovati tijelo u okviru Ministarstva financija koje će imati savjetodavnu ulogu i pojašnjavati sve nejasnoće. Trebalo bi se razmotriti i rjeđe mijenjanje zakona. S obzirom da je računovodstvo proračuna regulirano brojnim propisima, različite i nejasne propise treba pojmovno uskladiti kako se ne bi ponavljalo to da ih lokalne jedinice različito razumiju pa i različito primjenjuju.

Općenito, sve se veći naglasak stavlja na fiskalnu decentralizaciju. Lokalne jedinice bi trebale imati veću autonomiju u određivanju poreznih stopa i osnovica, a time bi se ostvarile i veće koristi za građane. Trebalo bi svakako povećati udio lokalnih jedinica u raspodjeli zajedničkih prihoda, prije svega poreza na dohodak i poreza na dobit, s obzirom da, kao što je već navedeno, glavnu vrstu prihoda pojedinih lokalnih jedinica, posebice općina, ne čine porezni nego neporezni prihodi.

Javni sektor će se u razdobljima koji slijede morati prilagoditi i promijeniti način dosadašnjeg financiranja jer je sve veći porast očekivanja javnosti u kvaliteti pružanja javnih usluga, ali i njihovu obujmu.

8. Zaključak

U ovom diplomskom radu obrađena je i objašnjena tema financijskog planiranja u sustavu proračuna. Planiranje samog proračuna, kako državnog tako i lokalnog, te financijskih planova proračunskoh korisnika složen je proces u kojem je prisutno puno sudionika te su svi međusobno povezani, isto kao što su i njihovi poslovi i uloge međuzavisni.

Proračun je, dakle, jedan od načina kontrole javne potrošnje, temeljni je akt odnosno plan prihoda i rashoda koji pruža osnovne informacije o tome iz kojih se izvora određena sredstva planiraju prikupiti i kako će se utrošiti u određenom vremenskom periodu. Korisnici tih istih informacija jesu predstavnička i izvršna tijela, kako na državnoj tako i lokalnoj razini, te građani i gospodarski subjekti. Pojam proračuna se osim navedenog odnosi i na proces pripreme i planiranja, izrade i predlaganja te izvršenja proračuna.

Gradovi i općine pak, kao jedinice lokalne samouprave, u svom djelokrugu rada obavljaju širok spektar poslova kao što su prostorno uređenje, komunalno gospodarstvo, primarna zdravstvena zaštita, kultura, sport, odgoj i obrazovanje, zaštita okoliša i mnogi drugi te se pomoću njih zadovoljavaju potrebe građana. U skladu s time, proračunom se postiže željena razina zadovoljenja javnih potreba, a funkcioniranje jedinice lokalne samouprave, kao i donošenje proračuna, prikazano je na primjeru Općine Marčana.

Prema statutu, Općina Marčana uspostavlja, surađuje i održava suradnju s drugim jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave te na taj način ostvaruje zajedničke interese unapređenja gospodarskog i društvenog razvoja. Na temelju obrađenog, može se zaključiti da Općina Marčana u donošenju proračuna poštuje zakonske propise odnosno da se proračun donosi za tekuću proračunsku godinu, da se također sastoji i od projekcija za sljedeće dvije proračunske godine, da sadrži plan razvojnih programa i obrazloženje plana te da je proračun uravnotežen.

U proračunu za 2018. godinu očekuje se manje povećanje poreznih prihoda odnosno prihoda od poreza na promet nekretnina i poreza na kuće za odmor, ali i prihoda od komunalnog doprinosa i komunalne naknade. Isto tako, planirana su sredstva za izvršenje tekućih obveza iz propisa i preuzetih obveza koje se odnose na funkcioniranje tijela općine, održavanje imovine, društvenih djelatnosti i brojnih drugih obveza.

Nastojalo se minimalizirati troškove gdje je to bilo moguće, a da se osigura građanima i drugim korisnicima zadovoljenje njihovih osnovnih, ali i drugih potreba. Naglasak je pogotovo stavljen na održavanje, i to s ciljem poboljšanja komunalnog održavanja te na ono što je vrlo bitno i za turistički razvoj, a to je pristup plažama. Upravo iz toga razloga planiraju se urediti i pješačke i biciklističke staze. U sljedećim godinama planiraju se dovršiti postojeći projekti, ali i započeti novi.

S druge strane, putem anketnog upitnika htjelo se doznati koliko proračunski korisnici Općine Marčana poštuju zakonske propise vezano za sastavljanje financijskog plana te koliko su im propisi i upute koje dobivaju od svoje nadležne jedinice jasni. Isto tako, istraživanje je usmjereno i na pitanje koliko jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave omogućuju svojim korisnicima kvalitetno obavljanje djelatnosti u smislu osiguranja dovoljnih sredstava i njihove realne procjene.

Proračunski korisnici Općine Marčana kao i sama Općina, poštuju zakonske propise u financijskom planiranju, međutim odgovori na određena pitanja međusobno su kontradiktorni. To odaje njihovu nesigurnost u financijskom planiranju te potrebu za dodatnim pojašnjenjima odnosno za općenitom reformom proračunskog sustava u konačnici, o čemu se više govori u prethodnom poglavlju.

Proračunski korisnici zapravo služe boljitku cijelog društva te su važni za kvalitetu života svoje zajednice. Da bi mogli funkcionirati i usmjeravati vrijeme i energiju ka krajnjem cilju, odnosno obavljati svoju djelatnost, moraju biti podržani od svoje nadležne jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave koja pak mora imati za cilj uspješno obavljanje poslova od lokalnog značaja te u suštini zadovoljenje potreba građana.

Sažetak

Proračun je financijski dokument odnosno plan prihoda i rashoda te uključuje pripremu i planiranje, donošenje i izvršenje proračuna. Svaki proces, pa tako i proračunski, ima svoje faze te glavne sudionike. U ovom se radu razrađuje cijeli proračunski proces, a najveći naglasak je stavljen na financijsko planiranje i to državnog i lokalnog proračuna kao i proračunskih korisnika.

Diplomski rad temelji se na empirijskom istraživanju procesa financijskog planiranja pri proračunskim korisnicima Općine Marčana te na studiju slučaja planiranja proračuna Općine Marčana kao jedinice lokalne samouprave. Za potrebe ankete obuhvaćen je uzorak proračunskih korisnika vezanih za obrazovanje. Cilj ovog rada je istražiti probleme s kojima se susreću sudionici u proračunskom procesu. Dati su i prijedlozi unapređenja proračunskog sustava. U svrhu postizanja ciljeva i testiranja hipoteza korištene su različite metode istraživanja kao što su metoda analize, deskripcije i komparacije, a deskriptivnom statističkom analizom opisuje se uzorak.

Ključne riječi: proračunski proces, financijsko planiranje, lokalna samouprava, proračunski korisnici

Summary

The budget is a financial document and a revenue and expenditure plan that includes preparation and planning, adoption and execution of the budget. Each process, including budget, has its own stages and major participants. This paper deals with the entire budget process but the greatest emphasis is placed on financial planning, both in the state and local budgets as well as budget users.

This paper is based on an empirical research of the financial planning process at the budget users of the Municipality of Marčana and on the case study of the budget planning of the Municipality of Marčana as a unit of local self-government. For the purposes of the survey, a sample of budget beneficiaries related to education was included. The aim of this paper is to explore the problems faced by participants in the budget process. There are also suggestions for improving the budget system. For the purpose of achieving the objectives and hypothesis testing, different methods of research have been used, such as the analysis, descriptive and comparative method, and a descriptive statistical analysis describes a sample.

Key words: budget process, financial planning, local self-government, budget users

Literatura

I. Knjige

1. BIČANIĆ N., JAKIR-BAJO I., MALETIĆ I., MILIĆ A. (2011) *Proračunsko računovodstvo – Primjena računskog plana s primjerima knjiženja*, TEB poslovno savjetovanje, Zagreb
2. BIČANIĆ N., JAKIR-BAJO I. (2015) *Proračunsko računovodstvo – Primjena pravilnika o financijskom izvještavanju u proračunskom računovodstvu*, TEB poslovno savjetovanje, Zagreb
3. BIČANIĆ N., JAKIR-BAJO I, KARAČIĆ M. (2017) *Proračunsko računovodstvo – primjena računskog plana s knjiženjima, III. Izmijenjeno i nadopunjeno izdanje*, TEB poslovno savjetovanje, Zagreb
4. VAŠIČEK V., VAŠIČEK D. (2016) *Računovodstvo proračunskih i neprofitnih organizacija*, EFRI, Rijeka
5. MILIĆ A., NIKIĆ J. (2015), *Novine u proračunskom računovodstvu i računskom planu*, HZRIF, Zagreb

II. Članci

1. JAKIR-BAJO I., et.al (2017) *Planiranje u sustavu proračuna 2018.-2020.*, HZRIF, Zagreb
2. JAKIR-BAJO I., (2017) Devetomjesečni financijski izvještaji za 2017. godinu u sustavu proračuna, *Računovodstvo revizija i financije,* (10) str. 53-55
3. JAKIR-BAJO I., (2017) Polugodišnji financijski izvještaji u sustavu proračuna za 2017. godinu, *Računovodstvo revizija i financije,* (7) str. 50-54
4. JAKIR-BAJO I. (2017.) Planiranje na lokalnoj i područnoj (regionalnoj) razini za razdoblje 2018.-2020., prilog časopisu *Računovodstvo revizija i financije,* (9)
5. JAKIR-BAJO I. (2009) Financijski planovi proračunskih korisnika i proračuna za razdoblje 2010.-2012., prilog časopisu *Računovodstvo revizija i financije*, (8)
6. JAKIR-BAJO I. (2013) Planiranje u sustavu proračuna za razdoblje 2014.-2016., *Riznica,* (10) str. 5-11

7. JAKIR-BAJO I. (2013) Izrada proračuna i financijskih planova za razdoblje 2014.-2016. na državnoj i lokalnoj razini, *Riznica,* (8) str. 2-6
8. MATIJEVIĆ I., ZORIČIĆ H. (2017) Podsjetnik na predaju Izjave o fiskalnoj odgovornosti za 2016. godinu, *Računovodstvo revizija i financije,* (2) str. 307-311

III. Internet

1. INSTITUT ZA JAVNE FINANCIJE (2009) Proračunski vodič za građane, [Online] Dostupno na: http://www.ijf.hr/proracunski/2009.pdf [Pristupljeno: 25. listopada 2017.]
2. INSTITUT ZA JAVNE FINANCIJE (2015) Otvorenost državnog proračuna, [Online] Dostupno na: file:///C:/Users/user/Downloads/otvorenost%20dr%C5%BE%20prora%C4%8D.pdf [Pristupljeno: 5. svibnja 2018.]
3. INSTITUT ZA JAVNE FINANCIJE (2010) Indeks otvorenosti proračuna, [Online] Dostupno na: file:///C:/Users/user/Downloads/anketa%20predstavnika%20min%20financija.pdf [Pristupljeno: 23. lipnja 2018.]
4. MINISTARSTVO FINANCIJA (2017) Upute za izradu strateških planova za razdoblje 2018.-2020. [Online] Dostupno na: http://www.mfin.hr/adminmax/docs/Uputa%20za%20izradu%20strateskih%20planova%20za%20razdoblje%202018.-%202020..pdf [Pristupljeno: 15. rujna 2017.]
5. MINISTARSTVO FINANCIJA (2016) Upute za izradu strateških planova za razdoblje 2017.-2019. [Online] Dostupno na: http://www.mfin.hr/adminmax/docs/Uputa%20za%20izradu%20strate%C5%A1kih%20planova%20za%20razdoblje%202017.-%202019..pdf [Pristupljeno: 15. rujna 2017.]
6. MINISTARSTVO FINANCIJA (2015) Smjernice ekonomske i fiskalne politike za razdoblje 2016.-2018. [Online] Dostupno na: http://www.mfin.hr/adminmax/docs/Smjernice%20ekonomske%20i%20fiskalne%20politike%202016.%20-%202018.(29.7.(2).pdf [Pristupljeno: 15. rujna 2017.]
7. MINISTARSTVO FINANCIJA (2017) Smjernice ekonomske i fiskalne politike za razdoblje 2018.-2020. [Online] Dostupno na: http://www.mfin.hr/adminmax/docs/Smjernice%20ekonomske%20i%20fiskalne%20politike%202018.%20-%202020.pdf [Pristupljeno: 2. listopada 2017.]

8. MINISTARSTVO FINANCIJA (2016) Upute za izradu prijedloga državnog proračuna Republike Hrvatske za razdoblje 2017.-2019. [Online] Dostupno na: http://www.mfin.hr/adminmax/docs/Upute%20za%20izradu%20DPRH%202017%20-2019.pdf [Pristupljeno: 2. listopada 2017.]
9. MINISTARSTVO FINANCIJA (2017) Upute za izradu prijedloga državnog proračuna Republike Hrvatske za razdoblje 2018.-2020. [Online] Dostupno na: http://www.mfin.hr/adminmax/docs/Upute%20za%20izradu%20prijedloga%20drzavnog%20proracuna%20Republike%20Hrvatske%20za%20razdoblje%202018.%20-%202020.pdf [Pristupljeno: 10. listopada 2017.]
10. MINISTARSTVO FINANCIJA (2017) Upute za izradu prijedloga proračuna JLP(R)S [Online] Dostupno na: http://www.mfin.hr/hr/upute-za-izradu-proracuna-jlprs-arhiva [Pristupljeno: 10. listopada 2017.]
11. OPĆINA MARČANA, Proračun Općine Marčana za 2018. godinu, [Online] Dostupno na http://www.marcana.hr/opci2.html [Pristupljeno: 15. srpnja 2018.]
12. OPĆINA MARČANA, Druge izmjene i dopune proračuna Općine Marčana za 2017. godinu, [Online] Dostupno na http://www.marcana.hr/opci2.html [Pristupljeno: 15. srpnja 2018.]
13. Službene stranice Općine Marčana, [Online] Dostupno na: http://www.marcana.hr/ [Pristupljeno: 15. srpnja 2018.]

IV. Ostali izvori

1. Pravilnik o polugodišnjem i godišnjem izvještaju o izvršenju proračuna (Narodne novine, br. 24/13)
2. Pravilnik o financijskom izvještavanju u proračunskom računovodstvu (Narodne novine, br. 32/11 i 3/15)
3. Pravilnik o proračunskim klasifikacijama (Narodne novine, br. 26/10 i 120/13)
4. Pravilnik o utvrđivanju proračunskih i izvanproračunskih korisnika državnog proračuna i proračunskih i izvanproračunskih korisnika proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te o načinu vođenja Registra (Narodne novine, br 128/09 i 142/14)
5. Pravilnik o proračunskom računovodstvu i računskom planu (Narodne novine, br. 124/14, 115/15 i 87/16)

6. Pravilnik o postupku zaduživanja te davanja jamstava i suglasnosti jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (Narodne novine, br. 55/09 i 139/10)
7. Pravilnik o proračunskom nadzoru (Narodne novine, br. 71/13)
8. Pravilnik o službenoj iskaznici i službenoj znački inspektora financijskog i proračunskog nadzora (Narodne novine, br. 125/13)
9. Statut Općine Marčana (Službene novine Općine Marčana 7/2009)
10. Zakon o proračunu (Narodne novine, br. 87/08, 136/12 i 15/15)
11. Zakon o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2018. godinu (Narodne novine, br. 124/17)

Popis tablica

Tablica 1: Opći dio plana proračuna Općine Marčana za 2018. godinu 49
Tablica 2: Struktura prihoda i primitaka proračuna Općine Marčana za 2018. i 2017.....50
Tablica 3: Struktura rashoda i izdataka proračuna Općine Marčana za 2018. i 2017.....54
Tablica 4: Prijedlog proračuna za 2018. godinu te projekcije za 2019. i 2020.....57
Tablica 5: Rezultati deskriptivne analize.....61
Tablica 6: Izrada financijskog plana.....64
Tablica 6: Sastavljanje financijskog plana.....65

Popis priloga

Prilog 1: Anketni upitnik

ANKETNI UPITNIK

Poštovani, Vaše je sudjelovanje u anketi u potpunosti anonimno i dobrovoljno. Prikupljeni podaci koristit će se isključivo u svrhu provedbe istraživanja u okviru diplomskog rada, a dobiveni rezultati će se sumarno statistički obraditi i prikazati u diplomskom radu. Molim Vas da iskreno odgovarate na pitanja kako bi podaci bili vjerodostojni. Anketiranje će se koristiti za potrebe istraživanja kvalitete financijskog planiranja u sustavu proračuna sukladno temi diplomskog rada. Hvala Vam na suradnji!

1. Proračunski korisnik koji popunjava anketni upitnik jest:

   a) predškolska ustanova b) osnovna škola

2. Financijski plan za sljedeću godinu izrađujete na temelju (zaokružite jedan ili više odgovora):

   a) prošlogodišnjeg plana
   b) prošlogodišnjeg izvršenja
   c) smjernica nadležnog ministarstva, odnosno JLP(R)S
   d) planiranih novih projekata, aktivnosti
   e) vlastitih procjena

3. Da li na vrijeme dobivate Upute za izradu s limitima od nadležne JLP(R)S?

   DA NE

4. Smatrate li da su zadani limiti pravedni odnosno usklađeni sa potrebama predškolske ustanove/osnovne škole?

   DA NE

5. Upute za izradu proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave koje donosi Ministarstvo financija su jasne i detaljne (zaokružite stupanj slaganja sa navedenom tvrdnjom).

   a) potpuno se ne slažem
   b) uglavnom se ne slažem
   c) niti se slažem niti se ne slažem
   d) uglavnom se slažem
   e) potpuno se slažem

6. Česte promjene zakona, pravilnika i uredbi u računovodstvu utječu na poslovanje predškolske ustanove/osnovne škole (zaokružite stupanj slaganja sa navedenom tvrdnjom).

   a) potpuno se ne slažem
   b) uglavnom se ne slažem
   c) niti se slažem niti se ne slažem
   d) uglavnom se slažem
   e) potpuno se slažem

7. Ostvarujete li vlastite prihode?

   DA NE

8. Da li ste ikad bili u dvojbi oko donošenja izmjena i dopuna financijskog plana radi usklađivanja s novim ostvarenjem prihoda i primitaka i rashoda i izdataka?

   DA NE

9. Da li Vaša nadležna JLP(R)S učestalo provodi rebalans proračuna?

   DA NE

10. Sastavljate li Upitnik o fiskalnoj odgovornosti?

    DA NE

11. Ukoliko da, da li su ikad bile uočene slabosti i nepravilnosti u području financijskog planiranja?

    DA NE

12. Sastavljate li dodatne izvještaje osim onih Zakonom propisanih?

    DA NE

13. Ukoliko da, koje izvještaje sastavljate (nadopišite Vaš odgovor)?

    _____

14. Donosite li, uz financijski plan za iduću proračunsku godinu, i projekcije za sljedeće dvije proračunske godine?

DA NE

15. Sukladno kojim proračunskim klasifikacijama sastavljate financijski plan (zaokružite jedan ili više odgovora)?

a) sukladno organizacijskoj klasifikaciji
b) sukladno programskoj klasifikaciji
c) sukladno funkcijskoj klasifikaciji
d) sukladno ekonomskoj klasifikaciji
e) sukladno lokacijskoj klasifikaciji
f) sukladno izvorima financiranja

16. Sastavljate li obrazloženje kao Zakonom sastavnog i obveznog dijela financijskog plana?

DA NE

17. Da li Vam je jednostavno odrediti mjerljive pokazatelje uspješnosti s obzirom na Vaš osnovni djelokrug rada?

DA NE

18. Ostvarujete li pomoći iz proračuna koji Vam nije nadlažen ili pomoći temeljem prijenosa EU sredstava iz državnog proračuna te ukoliko da, koliko su značajne za Vaše poslovanje (zaokružite jedan odgovor)?

a) ostvarujemo, značajne su
b) ostvarujemo, međutim beznačajne su
c) ostvarujemo, niti su značajne niti beznačajne
d) ne ostvarujemo

19. Koliko su značajni prihodi po posebnim namjenama odnosno sufinanciranje od roditelja u cjelokupnom poslovanju predškolske ustanove/vrtića?

a) vrlo su značajni
b) beznačajni
c) niti značajni niti beznačajni

20. Koji je izvor financiranja (osim proračunskog) najznačajniji u Vašem poslovanju (nadopišite Vaš odgovor)?

21. Imate li sustav interne kontrole te ukoliko imate, u kojoj mjeri ispunjava svoju svrhu (zaokružite jedan odgovor) u području financijskog planiranja?

a) imamo, u potpunosti ispunjava svoju svrhu
b) imamo, ali ne ispunjava svoju svrhu
c) imamo, djelomično ispunjava svoju svrhu
d) nemamo sustav interne kontrole

22. Smatrate li da Vaša nadležna JLP(R)S realno utvrđuje potrebnu visinu prihoda i rashoda u proračunu?

DA NE

23. Moja nadležna JLP(R)S efikasno pruža javne usluge (zaokružite stupanj slaganja sa navedenom tvrdnjom).

a) potpuno se ne slažem
b) uglavnom se ne slažem
c) niti se slažem niti se ne slažem
d) uglavnom se slažem
e) potpuno se slažem

24. Kao proračunski korisnik, smatram da moja nadležna JLP(R)S izdvaja dovoljno sredstava za obrazovanje iz proračuna (zaokružite stupanj slaganja sa navedenom tvrdnjom).

a) potpuno se ne slažem
b) uglavnom se ne slažem
c) niti se slažem niti se ne slažem
d) uglavnom se slažem
e) potpuno se slažem

25. Republika Hrvatska je mala zemlja sa prevelikim brojem JLP(R)S te je i to između ostalog jedan od razloga neodgovarajuće podjele funkcija i odgovornosti na svim razinama vlasti (zaokružite stupanj slaganja sa navedenom tvrdnjom).

a) potpuno se ne slažem
b) uglavnom se ne slažem
c) niti se slažem niti se ne slažem
d) uglavnom se slažem
e) potpuno se slažem