

Dr. sc. Miroslava Vitasović<sup>1</sup>

## ULOGA I ZNAČENJE RAČUNOVODSTVENIH INFORMACIJA ZA UPRAVLJANJE LOKALNIM FINANCIJAMA

### ROLE AND IMPORTANCE OF THE ACCOUNTING INFORMATION FOR LOCAL FINANCIAL MANAGEMENT

---

**SAŽETAK:** Računovodstveni informacijski sustav predstavlja dio ukupnog informacijskog sustava u kojemu se proizvode informacije neophodne za poslovno odlučivanje. U interesu je lokalnog menadžmenta da osigura kvalitetan računovodstveni informacijski sustav. U radu se utvrđuje značenje upravljanja lokalnim financijama unutar računovodstvenog informacijskog sustava te ukazuje na povećanje doprinosa kvaliteti računovodstvenih informacija i realizaciji programa proračuna kod lokalnih jedinica. Lokalna uprava predstavlja temelj demokratskih društava. Ponekad se premalo pozornosti pridaje lokalnoj upravi i njenim poteškoćama u formiranju efikasnog okruženja. Međutim, kako u Hrvatskoj imamo priličan broj županija, gradova i općina i njima su dodijeljene važne ovlasti u gospodarenju vlastitom financijskom i nefinancijskom imovinom, potrebno je i na lokalnoj razini ugraditi i formirati sustav upravljanja lokalnim financijama kao pomoć i podršku ostvarenju ciljeva i programa proračuna lokalnih jedinica.

**KLJUČNE RIJEČI:** računovodstvene informacije, proračunski sustav, sustav upravljanja lokalnim financijama, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave.

**SUMMARY:** Accounting information system represents a part of the whole information system within which information needed for business decisions are produced. Therefore, ensuring quality of the accounting information system is of high importance to management. This paper outlines the importance of the local financial management into accounting information system and its contribution to the quality of accounting information and realization of program budget in local unit. Local government is the pillar of democratic societies. Inadequate attention is sometimes paid to local government and its difficulties in forming an efficient environment. However, considering the fact that in Croatia we have a relatively large number of regions, towns and municipalities with important competence in managing their own financial and non-financial assets, it is necessary to implement and form financial management system at the local level as well as providing assistance and support in the realization of budget objectives and programs of local units.

**KEY WORDS:** accounting information, budget system, financial management system in local units, local and regional units.

---

<sup>1</sup> Grad Pula-Pola, Forum 1, Pula.

## 1. UVOD

Lokalne jedinice u Hrvatskoj suočene su sa značajnim promjenama koje se događaju u njihovu okruženju. I to od priprema države za ulazak u Europsku uniju pa sve do trenutno najznačajnijeg problema, a to je globalna ekonomska kriza i recesija koja se odražava i na funkcioniranje javnog sektora. Računovodstveni sustav u lokalnim jedinicama trenutno pruža vrlo malo fiskalne odgovornosti i informacija lokalnom menadžmentu. Lokalne jedinice raspolažu s računovodstvenim informacijama dobivenima na temelju računovodstvenih analiza financijskih izvješća na kraju izvještajnog razdoblja stavljajući u odnos varijable planiranog i ostvarenog.

Obzirom na brzi razvoj gospodarskog sektora, tržišta kapitala i informacijskih tehnologija, u javnom sektoru javlja se sve veća potreba usvajanja suvremenog koncepta računovodstva i računovodstvenih informacija. Više nije dovoljno samo evidentirati poslovne događaje kojima se dobiva slika o cjelokupnom prošlom poslovanju te povezivati proces računovodstvenog planiranja s rezultatima knjigovodstvene obrade uz utvrđivanje odstupanja i predlaganje mjera za otklanjanje nastalih odstupanja. Suvremeni koncept računovodstva pretpostavlja spoj evidentiranja i klasificiranja prošlih događaja koji se prezentiraju vanjskim korisnicima, kao i stvaranje računovodstvenih informacija koje su primarno okrenute budućnosti i koriste ih unutarnji korisnici. Primjenom suvremenog koncepta računovodstva i korištenjem takvih kvantitativnih i kvalitativnih računovodstvenih informacija omogućit će se unaprjeđenje upravljanja lokalnim financijama čime će se stvoriti efikasne lokalne jedinice. Također, računovodstvene evidencije kod nadležnog proračuna i proračunskih korisnika nisu usklađene pa nastaje i problem u ocjeni kvalitete takvih konsolidiranih financijskih izvješća. S obzirom na navedene probleme lokalni menadžment ne može kvalitetno upravljati vlastitim financijama i na osnovi toga donositi kvalitetne odluke za zadovoljavanje stvarnih i prioritetnih javnih potreba s optimalnim iznosima proračunskih sredstava na transparentan način.

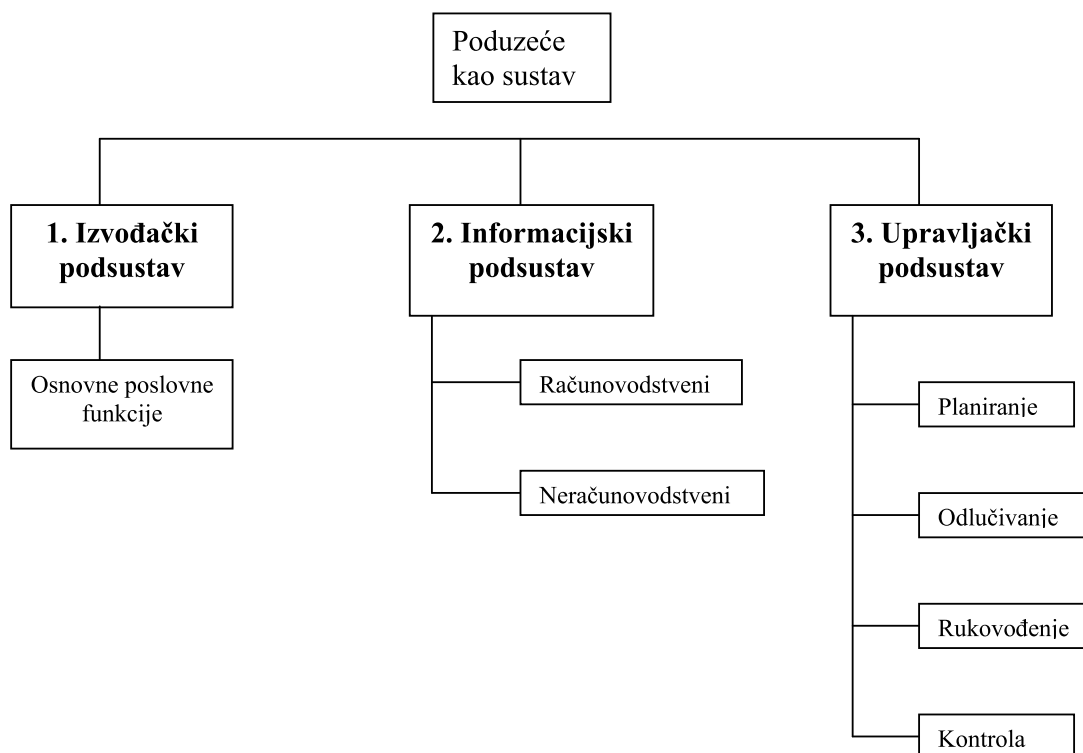
Upotreba financijskih pokazatelja u analizi poslovanja lokalne jedinice omogućava stvaranje transparentnog proračunskog procesa koji se temelji na računovodstvenom planiranju proračuna po programima. Time se uspjeh i rezultati mjere po definiranim programima. Planiranje po programima omogućuje da se rashodi za određeni program planiraju za više godina unaprijed uz procjenu prihoda za svaku godinu. Time se može već u početku projekta utvrditi mogućnost dovršetka samog projekta. Računovodstveno planiranje proračuna ne smije se promatrati odvojeno od ostalih procesa, osobito od knjigovodstva, računovodstvenog nadzora i računovodstvene analize. Proračun planiran po programima mora se računovodstveno pratiti čime se osiguravaju povratne informacije o uspješnosti njihova izvršenja. Upravo zbog potrebe izvještavanja o izvršenju programa važna je povezanost računovodstvenog planiranja i knjigovodstvenog evidentiranja. Izrada proračuna još je i sada usmjerena na inpute, zbog čega se u fazi pripreme proračuna očekivani rezultati primjene programa ne uzimaju dovoljno ozbiljno. Tako se praćenje odstupanja izvršenog u odnosu na planirano stavlja ispred praćenja rezultata programa i njihova utjecaja na kvalitetu, učinkovitost i djelotvornost u pružanju javnih usluga i dobara.

Jedinstveni informacijski sustav temeljen na računovodstvenim informacijama omogućit će daljnji razvoj funkcija financijskog planiranja i projekcija, upravljanja gotovinom i upravljanja dugom. Time će prognoza prihoda, upravljanje rashodima, planiranje

novčanih tokova, upravljanje gotovinom i dugom, temeljena na kvalitetnim i sveobuhvatnim računovodstvenim informacijama, biti puno preciznija i učinkovitija. Da bi se financijska izvješća i računovodstvene informacije, koje se iz takvih izvješća dobivaju, mogle koristiti za planiranje budućih programa potrebno je povezati lokalne jedinice sa svojim proračunskim korisnicima, kao i same procese planiranja, izvršavanja, izvještavanja proračuna i računovodstva. Pojam upravljanja lokalnim financijama podrazumijeva sustav koji povećava transparentnost i odgovornost ukupnog upravljanja financijama, od procjene izdataka do donošenja odluka. Sustav se temelji na nekoliko osnovnih elemenata, kao što su izrada transparentnog proračuna, analiza kreditne sposobnosti radi boljeg pristupa kreditima, sustavni pristup planiranju kapitalnih projekata kroz višegodišnje razdoblje, proračun po programima povezan s pokazateljima rezultata i računovodstvena analiza predviđanja prihoda i rashoda lokalne jedinice.

## 2. MEĐUZAVISNOST RAČUNOVODSTVENOG INFORMACIJSKOG SUSTAVA I UPRAVLJAČKOG SUSTAVA

Računovodstvo je zaokruženi sustav evidencije u kojem se na poseban način planiraju, evidentiraju, kontroliraju i analiziraju stanja i kretanja sredstava i poslova u poslovnim subjektima i s tim u vezi sastavljaju računovodstvene informacije koje su potrebne menadžmentu. Slika 1. prikazuje sustav funkcioniranja poduzeća i mjesto računovodstva u njemu, što se može djelomično primijeniti i na lokalne jedinice u javnom sektoru.



Slika 1. Sustav funkcioniranja poduzeća

Računovodstveni informacijski sustav prije svega formira računovodstvene informacije koje su nastale primjenom informacijskih tehnologija za obradu podataka, a predstavljaju temeljnu podlogu za poslovno odlučivanje.

Prema Mamić Sačer i Žager (10, str. 21) računovodstveni informacijski sustav je zapravo specijalizirani informacijski sustav koji ima za cilj prikupljanje, obradu i generiranje informacija primarno vezanih uz financijske transakcije. Ova definicija opisuje računovodstvo kao uslužnu funkciju koja pruža računovodstvene informacije za njihove korisnike. Time računovodstvo osigurava kvantitativne informacije, primarno financijske prirode, koje se koriste u poslovnom odlučivanju. Prvotna definicija opisivala je računovodstvo kao vještinu bilježenja, razvrstavanja, skraćenog prikazivanja i interpretiranja u novčanom obliku izraženih poslovnih događaja koji su bar djelomično financijske naravi i interpretiranje iz toga proizašlih rezultata (10, str. 21). Ova definicija opisuje računovodstvo kao knjigovodstvenu funkciju evidentiranja poslovnih događaja. Međutim, računovodstvo je definirano sve više i kao znanstvena disciplina s razvijenom znanstvenom metodologijom, a osobito kao osnova upravljačkog sustava poslovnog subjekta, pa mjeri poslovne događaje i procesira informacije u izvješća te komunicira pomoću informacija s nositeljima odlučivanja poslovnog subjekta. Upravo ovakvim sagledavanjem funkcije računovodstva razvija se suvremeni koncept u kojem se sadržaj računovodstva podređuje ciljevima korisnika.

Obzirom na povezanost i međusobni utjecaj kvantitativnih i kvalitativnih informacija i potrebe njihovog implementiranja u poslovne odluke menadžmenta, jednako je tako prirodno da postoji veza između informacijskog sustava i upravljačkog sustava. Upravljački sustav je cjelina kod koje je naglasak na osiguranju periodičnih informacija koje menadžerima služe u procesu poslovnog odlučivanja. Upravljački sustav pomaže u procesu donošenja odluka povećanjem brzine odvijanja procesa odlučivanja i pruža pretpostavke za ostvarenje veće kvalitete donesenih odluka. Dobivene informacije osiguravaju menadžerima izravan pristup podacima o sadašnjem i prošlom poslovanju organizacije. Upravljački sustav osigurava izvješća za potrebe menadžmenta i drugih vanjskih korisnika o osnovnim ekonomskim pokazateljima poslovanja.

Računovodstveni podsustav predstavlja najznačajniji dio informacijskog sustava. Njegova svrha jest prikupljanje, obrada i izvještavanje o informacijama vezanim za računovodstvene i financijske aspekte poslovnih događanja. Upravljački sustav namijenjen je raznim razinama menadžera, a prije svega planiranju i kontroli poslovnih aktivnosti. Aktivnosti koje oblikuju upravljački sustav temelje se na računovodstvenim transakcijama koje oblikuju računovodstveni informacijski sustav. Objedinjavanjem ovih informacija donose se odluke o pitanjima koja su bitna za poslovni uspjeh, kao i uspostava strateškog upravljanja kroz definiranje ciljeva organizacije, oblikovanje i izvođenje strategije.

Međuzavisnost računovodstvenog informacijskog sustava i sustava upravljanja predstavlja izvor odlučivanja u odabiru smjera djelovanja u rješavanju problema ili iskorištavanju prilike. Menadžment u osnovi provodi dvije stvari: odlučuje o tome što se treba napraviti i kako se to treba napraviti i odlučuje kako iskoristiti raspoložive resurse na najbolji način.

Posljednjih je godina interakcija između ekonomske znanosti i računovodstva sve veća. Računovodstvo je dio informacijskog podsustava koji mjeri poslovne događaje, procesira informacije u izvješća te komunicira pomoću informacija s nositeljima odlučivanja po-



slovnog subjekta. Sadržaj računovodstva podređuje se ciljevima korisnika čime se definira suvremeni koncept računovodstva uz podjelu računovodstva na financijsko računovodstvo, upravljačko računovodstvo i računovodstvo troškova. Takvom strukturom računovodstvenog sustava prešlo se s tradicionalnog koncepta usmjerenog na računovodstvene procedure i postupke, na suvremeni koncept koji odgovara na pitanje kome računovodstvo služi i omogućuje intenzivnije korištenje računovodstvenih informacija za donošenje kvalitetnih poslovnih odluka.

### **3. POSTOJEĆI OKVIR RAČUNOVODSTVENOG INFORMACIJSKOG SUSTAVA I SPECIFIČNOSTI FINANCIRANJA I FINACIJSKOG UPRAVLJANJA LOKALNIH JEDINICA U HRVATSKOJ**

Proračunsko računovodstvo primjenjuje se od 2002. godine i od tada svi subjekti proračunskog sustava primjenjuju jedinstveni računski plan koji se temelji na ekonomskoj klasifikaciji podataka i modificiranom načelu nastanka događaja u priznavanju rashoda i izdataka te prihoda i primitaka. Do tada primjenjivalo se novčano načelo. Međutim, usuglašavanjem s međunarodnim propisima i radi izgradnje integralnog informacijskog sustava, provela se reforma proračunskog računovodstva radi primjene naprednijeg sustava proračunskog računovodstva. Knjigovodstveno iskazivanje imovine, obveza, izvora vlasništva, prihoda/primitaka i rashoda/izdataka provodi se prema računskom planu i po načelu dvojnog knjigovodstva. Na приходovnoj strani prihodi od poreza čine glavnu stavku u proračunima lokalnih jedinica, i to zajednički prihodi od poreza koji se dijele između središnje države i regionalnih i lokalnih jedinica. Na rashodovnoj strani prate se i evidentiraju rashodi prema proračunskim klasifikacijama. Registrom korisnika proračuna utvrđeni su proračunski korisnici i nadležni proračun, što je omogućilo grupiranje korisnika i precizniju obradu podataka.

Temeljni instrumenti sustava izvještavanja su financijska izvješća, i to bilanca, izvješće o obvezama, izvješće o promjenama u vrijednosti i obujmu imovine i obveza, izvješće o приходima i rashodima, primicima i izdacima, izvješće o novčanim tijekovima i bilješke. Obzirom na podatke iz Registra korisnika proračuna i definiranja nadležnosti svakog proračunskog korisnika, sastavljaju se konsolidirana financijska izvješća. Konsolidacijom se iskazuju financijski podaci više međusobno povezanih subjekata kao da se radi o jedinstvenom subjektu. Dosljednim prezentiranjem konsolidiranih financijskih izvješća mogu se pratiti podaci kroz vremenske serije. Da bi se konsolidacijom dobila vjerodostojna konsolidirana financijska izvješća neophodno je definirati jasnu računovodstvenu metodologiju, jedinstveni računski plan, uređen sustav financijskog izvještavanja s propisanim rokovima i jasno definiran obuhvat subjekata koji ulaze u proces konsolidacije.

Za obavljanje poslova iz svoga djelokruga lokalne jedinice osiguravaju sredstva u svojem proračunu. Proračunska sredstva stječu iz vlastitih izvora (prihodi od vlastite imovine, županijski i gradski odnosno općinski porezi, pristojbe, naknade, kazne), zajedničkih prihoda i to uglavnom poreza (poreza na dohodak, poreza na promet nekretnina) koji se dijele sa središnjom državom, te dotacija (iz državnog i županijskog proračuna). Svi priho-

di koji pripadaju lokalnim jedinicama, kao i svi rashodi za poslove iz njihova djelokruga iskazuju se u proračunu te moraju biti uravnoteženi. Vlastiti izvori prihoda županije dolaze od vlastite imovine, županijskih poreza i drugih prihoda utvrđenih posebnim zakonom. Dok vlastiti izvori prihoda općine odnosno grada dolaze od vlastite imovine, vlastitih poreza, upravnih pristojbi, boravišnih pristojbi te komunalnih i drugih naknada. Većinu prihoda lokalne jedinice, kako u strukturi tako i u apsolutnom iznosu, imaju od zajedničkih poreznih prihoda - poreza na dohodak i poreza na promet nekretnina. Provedba poslova školstva, zdravstva i socijalne skrbi preneseni su na 53 najveće jedinice i to na 20 županija, 32 grada i Grad Zagreb, a redovitu djelatnost javnih vatrogasnih postrojbi financira 126 općina/gradova. Za prenesene funkcije jedinice raspolažu dodatnim udjelom u porezu na dohodak i to za svaku od funkcija kojima se podmiruju minimalni standardi. Ako jedinice na temelju dodatnih udjela u porezu na dohodak ne ostvare dovoljno sredstava za pokriće minimalnih standarda, ostvaruju i pravo na pomoć izravnjanja iz sredstava za decentralizirane funkcije iz državnog proračuna. Također, postoje i područja od posebne državne skrbi (185 lokalnih jedinica) i brdsko-planinska područja (45 lokalnih jedinica) kojima su propisane posebne mjere kojima se prihodi ostvareni na tom području, a koji pripadaju državnom proračunu, ustupaju tim jedinicama. Uvedene su razne porezne olakšice i druge povlastice namijenjene fizičkim i pravnim osobama s tih područja. I na otočna se područja primjenjuju posebne državne mjere.

Jedan od pokazatelja veličine i važnosti lokalnih jedinica jest udio prihoda lokalnih jedinica u bruto domaćem proizvodu, kao i u ukupnim prihodima opće države. Prema podacima Ministarstva financija (24, str. 64-80) u 2010. godini udio prihoda 53 najveće lokalne jedinice (koje sudjeluju sa 70% - 80% u ukupnim prihodima svih lokalnih jedinica) iznosio je 4,49% BDP-a i smanjio se u odnosu na 2009. godinu (4,79%), a udio u ukupnim prihodima opće države smanjen je s 12,54% (2009. godina) na 12,15% (2010. godina). Ukupno ostvareni prihodi gradova i županija u 2010. godini iznosili su 15 milijardi kuna (što je smanjenje od 6,4%). U strukturi ukupnih prihoda u 2010. godini najznačajniji su prihodi od poreza, koji su ostvareni s 8,9 milijardi kuna (što je smanjenje od 10,3% u odnosu na 2009. godinu). Drugi važan prihod čine ostali prihodi (prihodi od imovine, administrativne naknade i po posebnim propisima, kazne) koji su pali za 2,8% u odnosu na prethodnu godinu. Prihodi od pomoći povećali su se 5,6% u odnosu na prethodnu godinu (tablica 1.).

Analizom podataka iz tablice 1. vidljivo je da u strukturi ukupnih prihoda u 2010. godini 59% čine porezni prihodi. U strukturi poreznih prihoda najveći udio zauzimaju prihodi od poreza i prireza porezu na dohodak (90,4%), dok je udio poreza na imovinu iznosio 5%, a poreza na dobra i usluge te ostalih poreza 4,6%. Pomoći od inozemnih vlada, međunarodnih organizacija i drugih subjekata unutar države, obuhvaćaju tekuće i kapitalne prijenose. U ukupno ostvarenim prihodima u 2010. godini udio pomoći iznosio je 14,3%. One su gotovo u potpunosti ostvarene kao pomoći unutar države, a od međunarodnih organizacija i stranih vlada dobiveno je svega 6,1 milijuna kuna. Ostali prihodi u strukturi ukupnih prihoda imaju udio od 26,7%, dok unutar ostalih prihoda najznačajniji su prihodi po posebnim propisima (upravne pristojbe, boravišne pristojbe, komunalna naknada, komunalni doprinos i ostale naknade) koje lokalne jedinice same propisuju i utvrđuju u okviru zakonskih granica.

Tablica 1. Ostvarenje proračunskih prihoda lokalnih jedinica Republike Hrvatske

(iznosi u 000 kn)

	2005.	2006.	Indeks 06/05	2007.	Indeks 07/06	2008.	Indeks 08/07	2009.	Indeks 09/08	2010.	Indeks 10/09
<b>Prihodi</b>	12.162.401,00	13.560.211,00	111,5	15.502.588,00	114,3	16.825.641,00	108,5	16.062.945,00	95,4	15.041.812,00	93,6
<b>1. Porezni prihodi</b>	7.072.350,00	8.299.155,00	117,4	9.157.897,00	110,4	10.097.177,00	110,3	9.891.927,00	98,0	8.872.440,00	89,7
<b>2. Pomoći</b>	1.704.577,00	1.664.688,00	97,7	2.137.646,00	128,4	2.085.584,00	97,6	2.034.478,00	97,6	2.147.948,00	105,6
<b>3. Ostali prihodi</b>	3.385.474,00	3.596.368,00	106,2	4.207.045,00	117,0	4.642.880,00	110,3	4.136.540,00	89,1	4.021.424,00	97,2
<b>- Prihodi od imovine</b>	760.183,00	794.431,00	104,5	844.311,00	106,3	965.963,00	114,4	983.916,00	101,9	945.050,00	96,1
<b>- Prihodi po posebnim propisima</b>	2.298.516,00	2.224.625,00	96,8	2.635.736,00	118,5	3.001.558,00	113,9	2.842.416,00	94,7	2.747.197,00	96,7
<b>- Vlastiti prihodi i kazne</b>	326.775,00	577.313,00	176,7	726.998,00	125,9	675.360,00	92,9	310.208,00	45,9	329.176,00	106,1

Izvor: <http://www.mfin.hr/adminmax/docs/Lokalna%20drzava%20-%20siječanj%20-%20lipanj%202011.xls>

Analizirajući provedeno istraživanje Ministarstva financija na financijskim izvješćima za lokalne i regionalne jedinice u Republici Hrvatskoj (25) može se utvrditi kako se kao osnovni problem na prihodovnoj strani pojavljuju nedovoljno efikasan i pravedan sustav fiskalnog izravnjanja u dijeljenju zajedničkih poreza i dodjeli dotacija, niska razina vlastitih poreznih prihoda, velik udio neporeznih prihoda (osobito komunalne naknade i komunalnog doprinosa) u ukupnim prihodima poslovanja uz različite propisane stope naknada i doprinosa. Sustav financiranja lokalnih jedinica trebao bi se temeljiti na izračunatom fiskalnom kapacitetu svake lokalne jedinice i na tom kriteriju trebao bi se temeljiti sustav pomoći. Važan preduvjet efikasnog sustava financiranja lokalnih jedinica je utvrđivanje optimalnog broja lokalnih jedinica na koje treba prenijeti nadležnosti i odgovornosti za provođenje javnih funkcija. Naravno, da bi se prenijete ovlasti mogle provesti potrebna je veća decentralizacija države u raspodjeli zajedničkih prihoda.

Ostvarenjem proračunskih prihoda mogu se realizirati rashodi koji proizlaze iz zakonskih odredbi i na osnovi zakona donesenih vlastitih odluka lokalnih jedinica. Ostvareni prihodi moraju se koristiti namjenski, racionalno i učinkovito za financiranje rashoda. Prema tablici 2. ukupno izvršeni rashodi u 2010. godini iznosili su za 53 najveće lokalne jedinice 13,1 milijardi kuna te su u usporedbi s 2009. godinom smanjeni za 6,4%. Pritom se najveći dio odnosi na materijalne rashode koji su smanjeni 3,3% u odnosu na 2009. godinu. Naknade zaposlenima su se također smanjile (za 1,2%) a sadržavaju i plaće zaposlenika proračunskih korisnika. Subvencije su se smanjile za 1,7% u odnosu na 2009. godinu, a odnose se na subvencije trgovačkim društvima u javnom sektoru, za malo i srednje poduzetništvo i za poljoprivredu. Specifična funkcija koju imaju lokalne jedinice je financiranje i osiguranje socijalne jednakosti i socijalne skrbi za građane. Za realizaciju te funkcije potrošilo se 647,9 milijuna kuna kao rashodi za socijalne naknade i smanjile su se u odnosu na 2009. godinu za 16,8%. Pomoći predstavljaju tekuće i/ili kapitalne prijenose koje se doznaju proračunskim korisnicima za sufinanciranje tekućih i kapitalnih rashoda. Za spomenute rashode u 2010. godini izvršeno je 299,2 milijuna kuna što je smanjenje od 8,9% u odnosu na 2009. godinu. Ostali rashodi podrazumijevaju tekuće i kapitalne donacije uglavnom neprofitnim organizacijama, naknade šteta uzrokovanih elementarnim nepogodama te za nabavu nefinancijske imovine trgovačkim društvima u vlasništvu lokalnih jedinica. Oni su se u 2010. godini smanjili za 18,3% u odnosu na 2009. godinu. U tablici 2. prikazana je struktura rashoda za lokalne jedinice (53 najveće lokalne jedinice) u razdoblju od 2005. - 2010. godine.

U strukturi ukupnih rashoda materijalni rashodi u 2010. godini sudjeluju s 38,2%, rashodi za zaposlene s 27,7%, ostali rashodi 16,4%, subvencije s 9,6%, socijalne naknade s 5,0%, pomoći s 2,3% te kamate s 0,8%.



Tablica 2. Ostvarenje proračunskih rashoda lokalnih jedinica Republike Hrvatske

(iznosi u 000 kn)

	2005.	2006.	Indeks 06/05	2007.	Indeks 07/06	2008.	Indeks 08/07	2009.	Indeks 09/08	2010.	Indeks 10/09
<b>Rashodi poslovanja</b>	9.882.543,00	10.629.312,00	107,6	11.868.231,00	111,7	13.697.135,00	115,4	13.958.975,00	101,9	13.066.277,00	93,6
<b>1. Rashodi za zaposlene</b>	2.379.585,00	2.695.250,00	113,3	2.957.745,00	109,7	3.390.267,00	114,6	3.665.254,00	108,1	3.622.102,00	98,8
<b>2. Materijalni rashodi</b>	3.775.863,00	4.108.888,00	108,8	4.678.873,00	113,9	5.079.050,00	108,6	5.167.299,00	101,7	4.995.571,00	96,7
<b>3. Kamate</b>	98.047,00	71.548,00	73,0	93.250,00	130,3	133.675,00	143,4	115.495,00	86,4	102.517,00	88,8
<b>4. Subvencije</b>	746.132,00	877.361,00	117,6	993.791,00	113,3	1.231.477,00	123,9	1.275.536,00	103,6	1.253.408,00	98,3
<b>5. Pomoći</b>	289.638,00	286.226,00	98,8	334.732,00	116,9	362.220,00	108,2	328.602,00	90,7	299.226,00	91,1
<b>6. Socijalne naknade</b>	538.720,00	635.152,00	117,9	554.175,00	87,3	688.166,00	124,2	779.170,00	113,2	647.916,00	83,2
<b>7. Ostali rashodi</b>	2.054.558,00	1.954.887,00	95,1	2.255.665,00	115,4	2.812.280,00	124,7	2.627.619,00	93,4	2.145.538,00	81,7

Izvor: <http://www.mfin.hr/adminmax/docs/Lokalna%20drzava%20-%20sijecanj%20-%20lipanj%202011.xls>

Prema istraživanju Ministarstva financija na financijskim izvješćima za sve lokalne i regionalne jedinice u Republici Hrvatskoj (25) dolazi se do zaključka kako su na rashodovnoj strani glavni problemi veliki rashodi za poslovanje i rad lokalnih jedinica i njihovih proračunskih korisnika, što ukazuje na nedovoljnu pažnju u trošenju javnog novca i svrhe postojanja lokalnih jedinica, a to je efikasno korištenje javnih sredstava za zadovoljavanje zahtjeva i potreba svih građana. Također, ne postoji sustav mjerenja učinkovitosti pružanja javnih usluga, niti učinkovitosti trošenja javnih sredstava. Za tu svrhu ne postoji sustavna analiza lokalnih proračuna koja bi ukazala o potrebi poduzimanja konkretnih mjera, posebno u planiranju, strukturi i praćenju rashoda. Kad bi trošenje javnih sredstava i samo planiranje sredstava bilo usmjereno na javne potrebe u lokalnoj sredini, omogućilo bi se pružanje javnih usluga na višoj razini usluge. Uz to stvorili bi se uvjeti za efikasnije upravljanje lokalnim financijama.

Jedna od važnih specifičnosti financiranja lokalnih jedinica je zaduživanje lokalnih proračuna. Lokalne jedinice moraju voditi računa o dinamici novčanih priljeva i odljeva kao i o namjeni trošenja prihoda. O ovim kriterijima ovisi odabir izvora financiranja, vlastiti prihodi ili tuđi izvori (najčešće bankovni krediti). Osnovni cilj zaduživanja je osigurati financijska sredstva postizanjem najnižeg troška financiranja uz preuzimanje razboritog stupnja rizika. Zakonom (21, čl. 87.) je definirano da se lokalna jedinica može dugoročno zadužiti samo za investiciju koja se financira iz njezina proračuna, a koju potvrdi njezino predstavničko tijelo uz suglasnost Vlade Republike Hrvatske, a na prijedlog ministra financija. Lokalne jedinice mogu se zaduživati uzimanjem kredita, zajmova i izdavanjem vrijednosnih papira. Postoji i zakonski limit do kojeg se neka lokalna jedinica može zadužiti, kako bi se postavili kriteriji ograničenja za one lokalne jedinice za koje postoji ekonomska pretpostavka nemogućnosti vraćanja kredita. Ministarstvo financija vodi evidenciju o zaduživanju lokalnih jedinica, davanju jamstava i suglasnosti kroz izvješća koja im se dostavljaju u propisanim rokovima. U opseg mogućeg zaduženja lokalne jedinice, osim kreditnog zaduženja, zbrajaju se i dane suglasnosti i jamstva za zaduženje koje daju lokalne jedinice, čime se dodatno potaklo lokalne jedinice da vode računa o vlastitom kreditnom rejtingu. Međutim, još uvijek ne postoji ustrojen registar kredita za lokalne jedinice na temelju kojeg bi se mogao utvrditi kreditni rejting svake lokalne jedinice, na temelju kojeg bi banke i (ne)odobravale kredite lokalnim jedinicama.

Kreditno zaduživanje najčešći je oblik zaduživanja, dok se uključivanje lokalnih jedinica na tržište kapitala izdavanjem obveznica koristi u maloj mjeri, i to većinom za financiranje infrastrukturnih projekata (24, str. 72-73). Ovi načini predstavljaju izravan način zaduživanja, ali vrlo je bitan i neposredan način, a to je zaduživanje trgovačkih društava i ustanova koje su u većinskom vlasništvu lokalnih jedinica. Ovaj trend je u stalnom porastu (24, str. 72-73). Uključivanjem danih suglasnosti i jamstava za zaduživanje koje izdaju lokalne jedinice u opseg limita zaduživanja dobra je, ali ne i dovoljna mjera za zaustavljanje porasta ovog trenda. Prije predlaganja i donošenja odluka o davanju jamstava ustanovama i trgovačkim društvima lokalne jedinice trebaju procijeniti njihovu financijsku sposobnost kako se ne bi dovelo u pitanje obavljanje osnovnih funkcija lokalnih jedinica. Obzirom da nije propisana visina jamstvene pričuve, njenim zakonskim propisivanjem moglo bi se preduhitriti možebitna nelikvidnost proračuna.

Proces pridruživanja Hrvatske Europskoj uniji i usklađenje s pravnom stečevinom Europske unije, između ostalog je nametnulo potrebu da se postojeći sustavi financijskog

upravljanja prilagode zahtjevima za veću učinkovitost i djelotvornost za potrebe kontroliranja, revidiranja i izvještavanja o korištenju javnih sredstava (nacionalnih i sredstava Europske unije). Prema članku 5. Zakona o sustavu unutarnjih financijskih kontrola (22, čl. 5.) pojam financijsko upravljanje i kontrola podrazumijeva sveobuhvatan sustav unutarnjih kontrola koji uspostavljaju i za koji su odgovorni čelnici korisnika proračuna, a kojim se, upravljajući rizicima, osigurava razumna sigurnost da će u ostvarivanju ciljeva proračunska i druga sredstva koristiti pravilno, etično, ekonomično, djelotvorno i učinkovito. Gledano kroz ovu definiciju financijsko upravljanje i kontrole predstavljaju alat upravljačkoj strukturi za realizaciju ciljeva organizacije. Sadašnje stanje sustava financijskog upravljanja karakteriziraju određene slabosti, kao što je nedovoljna integritetnost ovog sustava u postojeće procese upravljanja te nedovoljna povezanost sa sustavom proračuna.

#### **4. PODRUČJA PROVEDBE MJERA UNAPREĐENJA I MODERNIZACIJE RAČUNOVODSTVENOG INFORMACIJSKOG SUSTAVA LOKALNIH JEDINICA U HRVATSKOJ**

U području proračunskog računovodstva osnovni problem je postojanje velikog broja različitih zakonskih propisa koji se preklapaju a sadržajno i pojmovno nisu jasni, čime je otežano evidentiranje poslovnih događaja i različita primjena metodologije iskazivanja prihoda i rashoda, što dovodi do upitne kvalitete procesa konsolidacije financijskih izvješća. Različite propise treba međusobno pojmovno uskladiti jer ih lokalne jedinice različito razumiju i primjenjuju. Također, povezivanje procesa planiranja proračuna s procesima izvršavanja proračuna i računovodstvenog izvještavanja, predstavlja područje koje je nedovoljno razvijeno. Lokalne jedinice trebale bi planiranje svojih proračuna temeljiti na vlastitim pokazateljima koji se ne bi trebali bazirati samo na usporedbi planiranog s ostvarenim. U postupku planiranja kapitalnih investicija trebalo bi uvesti obvezu izrade investicijskih studija s izvorima financiranja i analize društvene opravdanosti ulaganja, obzirom da kapitalne investicije čine velik udio u proračunskim rashodima. Upravljanje gotovinom kroz lokalne riznice jedan je od uvjeta u procesu efikasnog upravljanja lokalnim financijama.

##### **4.1. Povezivanje procesa planiranja proračuna s procesima izvršavanja proračuna i računovodstvenog izvještavanja**

Osnovu sustava informiranja lokalnih jedinica čine dvije vrste informacija:

1. informacije o izvršenju proračuna o tome koliko je sredstava realizirano i jesu li iskorištena prema planu utvrđenim namjenama;
2. računovodstvene informacije dobivene iz financijskih izvješća, i to: bilance, izvješća o promjenama u vrijednosti i obujmu imovine i obveza, izvješća o obvezama, izvješća o prihodima i rashodima, primicima i izdacima, izvješća o novčanim tijekovima i bilješke.

Prema Jakir Bajo, Maletić i Rubčić (8, str. 91) osnovna svrha izvještavanja o izvršenju proračuna je dobivanje informacija o:

- planiranim i ostvarenim godišnjim i polugodišnjim prihodima i rashodima, primicima i izdacima iskazanim prema proračunskim klasifikacijama;
- promjenama planova u tijeku izvještajnog razdoblja;
- ostvarenju postavljenih planova i
- uspješnosti ispunjenja ciljeva.

Ove računovodstvene informacije ograničavaju se samo na analizu odnosa planiranog i ostvarenog za prihode i rashode. Građani i javnost zainteresirani su za informacije o (ne)realiziranosti programa, aktivnosti i projekata. Međutim, računovodstvene informacije koje se dobiju sastavljanjem i analizom financijskih izvješća trebale bi biti predmet razmatranja menadžmenta lokalne jedinice. Izvor računovodstvenih informacija čine i konsolidirana financijska izvješća lokalne jedinice i njenih proračunskih korisnika. Problem je gotovo nikakvo zanimanje i zapostavljanje računovodstvenih informacija iz financijskih izvješća i one ne predstavljaju izvor budućeg planiranja proračunskih stavaka. Drugi problem je komplicirano proračunsko računovodstvo koje je regulirano brojnim propisima i zakonima koji se preklapaju što dovodi do različite metodologije iskazivanja prihoda i rashoda za sve lokalne jedinice. Nepostojanje jedinstvene metodologije razlog je nepostojanja jedinstvenog praćenja i konsolidacije prihoda i rashoda.

Cilj je financijskih izvješća da pružaju računovodstvene informacije o financijskom položaju, o uspješnosti i promjenama u financijskom položaju. Računovodstvene informacije su potrebne korisnicima koji mogu biti unutarnji i vanjski. Iako kvaliteta samih financijskih izvješća ovisi o računovodstvenim politikama koje se koriste, kvalitetna i pouzdana informacija može se dobiti samo proučavanjem i analizom svih temeljnih financijskih izvješća (1, str. 481). Dodatni izvor računovodstvenih informacija jesu i konsolidirana financijska izvješća. Sastavljaju se s namjerom iskazivanja financijskog stanja i rezultata poslovanja jednog ekonomskog subjekta koji se sastoji od više poslovnih subjekata (1, str. 585). Da bi konsolidirana financijska izvješća bila koristan izvor informacija potrebno je da lokalne jedinice i njezini proračunski korisnici koriste jednake računovodstvene politike za jednake transakcije i poslovne događaje u sličnim okolnostima. Ako nije moguće koristiti jednake računovodstvene politike trebalo bi u bilješkama objaviti omjere stavaka na koje su primijenjene različite računovodstvene politike.

Uspoređujući zakonsku osnovu (20, 21, 22) i radove autora koji su usmjereni na istraživanje povezanosti proračunskih procesa (3, 4, 8) može se zaključiti kako proces računovodstvenog izvještavanja nije dovoljno razvijen u području postojanja veze između lokalnih jedinica i njihovih proračunskih korisnika. Trenutno ne postoji veza financijsko-informacijskog sustava pojedine lokalne jedinice i sustava koje su razvili njihovi proračunski korisnici. Računovodstveno gledano svaki korisnik ima svoju glavnu knjigu u koju unosi podatke o promjenama na imovini, obvezama, o prihodima i rashodima i ostalo. Glavne knjige proračunskih korisnika nisu povezane s glavnom knjigom lokalne jedinice, stoga lokalne jedinice nemaju sveobuhvatne podatke o financijskom položaju i poslovanju svojih korisnika. Podaci o stvarnom poslovanju dobivaju se kroz financijska izvješća. Sam postupak knjiženja i evidentiranja promjena, kao i primjena računovodstvene metodologije, trebali bi biti isti kod lokalnih jedinica i proračunskih korisnika čime ne bi bila potrebna naknadna usklađenja, što znači i jednostavniju i točniju konsolidaciju financijskih izvješća. Usklađivanje evidencija kod lokalnih jedinica i proračunskih korisnika i povezivanje u jedinstveni informacijski sustav u kojem bi se nastali rashodi korisnika odmah evidentirali



i kao obveze i rashodi u informacijski sustav lokalne jedinice stvorilo bi preduvjete za uspostavu potpuno integriranog računovodstvenog procesa čime bi se dobile sveobuhvatne i kvalitetne računovodstvene informacije iz financijskih izvješća lokalnih jedinica.

Prema provedenom primarnom istraživanju (18, str. 131-153) proces planiranja proračuna još je i sada usmjeren na praćenje odstupanja izvršenog u odnosu na planirano. Praćenje rezultata programa i njihov utjecaj na kvalitetu, učinkovitost i djelotvornost u pružanju javnih usluga i dobara nije temeljeno na pokazateljima uspješnosti koji bi trebali pridonijeti uspostavi sustava odgovornosti za postignute rezultate. Ulazne veličine u procesu planiranja proračuna trebale bi se temeljiti na računovodstvenim informacijama dobivenim iz procesa računovodstvene analize i računovodstvenog evidentiranja poslovnih događaja. U sustavu proračunskog računovodstva postavljene su odvojene i zakonske i provedbene odredbe za proračunski proces i za računovodstveni proces. Ta dva procesa promatraju se odvojeno (spajaju se samo u procesu izvršavanja proračuna u dijelu knjigovodstvenog evidentiranja poslovnih događaja), a tako se i odvijaju te međusobno nisu povezani. Tako se govori o procesu planiranja proračuna, izvršavanju proračuna i proračunskom izvještavanju. S druge strane, govori se o procesu računovodstvenog evidentiranja (knjigovodstva) i računovodstvenog izvještavanja. Tako je strukturiran i zakonski okvir što stvara velik broj zakonskih odredbi koje se međusobno preklapaju u određenim segmentima dok pojedina područja ostaju djelomično nedefinirana. Uz to, informacije iz računovodstvenog procesa ne koriste se u proračunskom procesu.

Mjera modernizacije ogledala bi se u definiranju jednog jedinstvenog računovodstvenog procesa koji se sastoji iz četiri računovodstvene grane, a to su:

- računovodstveno planiranje;
- knjigovodstvo;
- računovodstveni nadzor i
- računovodstvena analiza.

Računovodstveni sustav lokalnih jedinica trebao bi se podijeliti na četiri procesa (računovodstveno planiranje, knjigovodstvo, računovodstveni nadzor i računovodstvena analiza) koja su uređena i definirana jedinstvenim zakonskim okvirom, a koja su međusobno povezana, čime se dobiva sustav koji „proizvodi“ računovodstvene informacije za upravljanje lokalnih jedinica. Računovodstveni i proračunski sustav nisu dva odvojena sustava koja se provode neovisno jedan o drugom, već je to jedan sustav koji se sastoji od nekoliko procesa.

#### **4.2. Računovodstvene informacije u funkciji uspješnog financiranja kapitalnih projekata lokalnih jedinica**

Lokalne jedinice u svom vlasništvu imaju imovinu koju čine pokretne i nepokretne stvari te imovinska prava koja istoj pripadaju (20, čl. 67), kojom raspolaže radi zaštite javnog interesa i u koju moraju ulagati kako bi mogle pružati osnovne usluge svojim građanima. Stoga je važno pitanje za lokalne jedinice, kako planirati i financirati izgradnju nove infrastrukture. Iznosi koji se ulažu u kapitalne investicije čine velik dio proračunskih rashoda svake lokalne jedinice. S druge strane, proračunska su sredstva mala i često nedostatna za sustavno financiranje kapitalnih ulaganja. Kreditno zaduživanje u najvećem broju slučajeva



predstavlja glavni izvor financiranja projekata bez adekvatne računovodstvene analize o posljedicama kreditnog zaduživanja, kao i o mogućnostima vraćanja kredita. Odluke o kapitalnim ulaganjima ne temelje se na računovodstvenim informacijama koje su na raspolaganju lokalnim jedinicama već se one donose *ad hoc*, što onemogućuje provođenje drugih, važnijih projekata u budućnosti.

Da bi se postiglo zadovoljstvo korisnika kapitalnim ulaganjem prva faza je **transparentni proces planiranja** koji mora biti otvoren za sve sudionike. Ulaganja u kapitalne objekte preduvjet su funkcioniranja lokalnih jedinica. Za početak planiranja kapitalnih ulaganja potrebno je izvršiti odabir odgovarajućih projekata, nakon toga treba odrediti kreditne sposobnosti lokalne jedinice uz odabir izvora financiranja, i kao posljednje identificirati buduće troškove održavanja investicije i njeno uključivanje u plan proračuna. Utvrđivanjem Programa kapitalnih ulaganja može se izvršiti odabir kapitalnog projekta koji će imati ostvariv izvor financiranja uz financijsku stabilnost lokalne jedinice u budućim godinama obzirom na višegodišnju provedbu kapitalnih projekata. Osim kvantitativnih informacija (računovodstvenih informacija i financijskih informacija) Program predstavlja i izvor nekvantitativnih informacija kroz zadovoljstvo građana i vanjskih korisnika lokalnog sektora. Program kapitalnih ulaganja usmjerava pozornost na ciljeve, potrebe i financijsku sposobnost lokalne jedinice kroz uravnoteženje potreba zajednice s njezinom financijskom sposobnošću. Javnost je uključena u izbor i određivanje važnosti projekata i omogućen joj je uvid u troškove provedbe projekta. Ocjenjivanje projekata vrlo je složen i kompleksan postupak zbog velikog broja interesnih skupina koje su uključene u postupak definiranja kapitalnih projekata, političke pozadine lokalnih jedinica i visokih troškova financiranja izvršenja projekata. Važno je da odabir projekata bude zasnovan na vjerodostojnim, točnim i svrsishodnim računovodstvenim informacijama. Utvrđivanje dobrih kriterija za odabir projekata mora se temeljiti na mjerljivim, pouzdanim i relevantnim informacijama (kvantitativnim i kvalitativnim) koji se mogu primijeniti na širi raspon projekata.

Druga faza u planiranju kapitalnih ulaganja je **analiza i utvrđivanje izvora financiranja** (interno ili vanjsko financiranje). Utvrđena lista prvenstva za odabir kapitalnih projekata predstavlja potrebe lokalne jedinice, međutim, samo određeni dio može se i financijski realizirati. Lokalne jedinice trebaju analizirati svoje financijske mogućnosti i utvrditi razinu proračunskih prihoda i rashoda u nekoliko sljedećih godina. Ako prihodi lokalne jedinice nisu dostatni za realizaciju kapitalnih projekata potrebno je odabrati neki od vanjskih izvora financiranja. Analiza financijske sposobnosti lokalnih jedinica omogućuje planiranje buduće projekcije prihoda i rashoda na temelju čega se može i odrediti visina financijskih sredstava koji se mogu koristiti za financiranje investicija. Lokalne jedinice mogu povećati svoje prihode boljom naplatom svojih naknada ili utjecajem na povećanje gospodarske aktivnosti na svom području čime bi se utjecalo na povećanje prihoda od poreza na dohodak i na dobit. Također, važno je provesti i analizu rashodovne strane proračuna, obzirom da lokalne jedinice moraju financirati tekuće programe (socijalne, društvene, kulturne, sportske, predškolske i školske, zdravstvene i slično), rashode za zaposlene i materijalne rashode te rashode za određene usluge. Projekcija budućih trendova kretanja prihoda i rashoda može se utvrditi na temelju računovodstvene analize, kao i kakav bi bio utjecaj promjena stopa nekih prihoda, utvrditi razloge nedovoljne iskorištenosti pojedinih izvora prihoda što onemogućuje bolju rentabilnost usluga, kao i prepoznati koji su izvori prihoda stabilni i redoviti. Osim računovodstvenih informacija o stanju i kretanju prihoda i rashoda, vrlo važan izvor informacija za donošenje odluke o kapitalnim ulaganjima predstavlja i procjena

broja stanovnika, stope inflacije i visine dohotka po stanovniku. Računovodstvenu analizu potrebno je provesti za nekoliko godina unatrag i projekciju za četiri ili pet godina unaprijed. Da bi se takva računovodstvena analiza mogla koristiti potrebno je uključiti različite događaje i uvjete koji bi mogli imati utjecaja na projekciju kretanja prihoda i rashoda te time izraditi nekoliko scenarija izvršenja kapitalnih projekata ili sposobnosti otplate kredita. Najčešći oblik vanjskog financiranja su krediti poslovnih banaka čiji rok dospeljeća određuje banka i ovisi o namjeni kredita i politici banke. Banka određuje kamatnu stopu na kredit na osnovi važećih stopa, kreditne sposobnosti tražitelja kredita i trajanja kredita. Odabir kamatne stope (fiksna ili promjenjiva) može značajno utjecati na ukupan trošak kredita i ovisi o gospodarskim i monetarnim utjecajima okruženja. Najčešće otplata kredita vrši se u jednakim ratama koje dospeljevaju na naplatu mjesečno ili tromjesečno, a rezultat je ujednačena otplata tijekom cijelog razdoblja trajanja kredita. Osim kreditnog zaduživanja u opseg zaduživanja ulaze i izdana jamstva i suglasnosti koje lokalne jedinice daju na zaduživanje svojih ustanova i trgovačkih društava. Država je pokušala zaustaviti trend povećanja kreditnih zaduženja lokalnih jedinica time što je uvela ograničenja na zaduživanje. Zbog proširenog obuhvata obveza koje ulaze u proračunska ograničenja potrebna je ocjena kreditne sposobnosti lokalnih jedinica zajedno s njihovim trgovačkim društvima. Za lokalne jedinice ne postoji ustrojen kreditni registar na osnovi kojeg bi se mogao utvrditi i kreditni rejting. Osim za samu lokalnu jedinicu, kreditni rejting potrebno je utvrditi za lokalnu jedinicu i njena trgovačka društva i ustanove kao jednu cjelinu, s obzirom na sve veći trend zaduživanja lokalnih jedinica preko svojih trgovačkih društava i ustanova kroz davanje suglasnosti, jamstava i pomoći za otplatu kredita. Ocjena ukupne kreditne sposobnosti lokalnih jedinica nužna je i predstavlja sredstvo putem kojeg se može utjecati na smanjenje kreditnog rizika, ograničenje zaduživanja i smanjenje pomoći iz lokalnih proračuna za otplatom kredita. Kreditnim rejtingom moguće je utvrditi kreditnu sposobnost lokalnih jedinica kada je kreditni rizik za otplatu duga minimalan. Na osnovu kreditnog rejtinga lokalne jedinice formira se i kamatna stopa od strane banke. Takvim rangiranjem lokalnih jedinica zajedno s trgovačkim društvima i ustanovama stvorila bi se kontrola na području zaduživanja kroz određivanje prioriteta davanja odobrenja za njihovo zaduživanje. Lokalne jedinice daju jamstva i suglasnosti bez prethodne financijske analize sposobnosti vraćanja kredita od strane trgovačkih društava i ustanova. Ako lokalne jedinice nemaju dovoljno računovodstvenih informacija, zaduživanje lokalnih ustanova i trgovačkih društava može lokalnoj jedinici na neizravan način stvoriti dodatne obveze. Za većinu trgovačkih društava i ustanova ne postoji objedinjeno izvješće niti informacije o njihovoj kreditnoj sposobnosti i financijskom poslovanju. Iako se financijska sredstva vrlo često i lako prenose iz lokalnih proračuna u trgovačka društva i ustanove kroz subvencije, pomoći, jamstva i suglasnosti za zaduženja, tako nije s financijskim izvještavanjem ovih dviju strana. Osnovni problem je u zakonodavnom okviru koji uređuje ove dvije strane. Lokalne jedinice „posluju“ u proračunskom računovodstvu, a trgovačka društva i ustanove u računovodstvu trgovačkih društava i/ili neprofitnom računovodstvu. Time je onemogućena konsolidacija financijskih izvješća trgovačkih društava, ustanova i lokalnih jedinica. Izvor računovodstvenih informacija u funkciji uspješnog financiranja kapitalnih projekata lokalnih jedinica predstavlja računovodstvena analiza s pokazateljima uspješnosti poslovanja. Svaka lokalna jedinica trebala bi provesti vlastitu financijsku analizu kako bi, osim mogućnosti otplate kredita (za što je zainteresirana bankarska strana), utvrdila mogućnost i rizik provođenja programa iz svog djelokruga (socijalni, zdravstveni, predškolski i školski, sportski, kulturni, ekološki i zaštitu

okoliša i drugo) obzirom na javne usluge koje lokalne jedinice moraju provoditi i osigurati za svoje građane. Lokalna jedinica trebala bi provesti financijsku analizu za razdoblje trajanja otplate kredita čime bi se osigurale potpune i pouzdane računovodstvene informacije na osnovu kojih bi se mogla donijeti točna i kvalitetna odluka o zaduživanju za financiranje kapitalnog projekta. Također, potrebno je utvrditi razinu pogreške u procjeni i provesti analizu koja prikazuje utjecaj promjena nekih elemenata (prihoda, rashoda) na financijsko stanje lokalne jedinice za nepredviđene događaje. Ustrojavanjem kreditnog registra i kreditnog rejtinga za lokalne jedinice osiguralo bi se da specijalizirane agencije za ocjenu kreditne sposobnosti provode kreditnu analizu i na temelju ukupne ocjene kreditne sposobnosti trebalo bi rangirati lokalne jedinice prema riziku sposobnosti otplate kreditnog duga.

Treća, i posljednja, faza u planiranju kapitalnih ulaganja je **uključivanje plana kapitalnih investicija u proračun** kroz proces planiranja i donošenja proračuna u kojem se iskazuju podaci o trošku kapitalnog projekta za jednu proračunsku godinu, kao i za projekciju za trogodišnje razdoblje sukladno odredbama Zakona o proračunu. Kroz proračun prati se i realizacija planiranih stavaka rashoda kapitalnih ulaganja.

Izravni troškovi kapitalnih ulaganja najčešće uključuju više od troška samog ulaganja. Mogu uključivati troškove financiranja i upravljanja, pripreme, nabavke, zemljišta, kao i druge troškove koji su potrebni za realizaciju kapitalnog projekta. Za planiranje, upravljanje i realizaciju velikih kapitalnih projekata može biti potrebno nekoliko godina, što znači da će oni imati utjecaj na nekoliko godišnjih proračuna. Zato je vrlo bitno imati pravovremene, točne i potpune računovodstvene informacije za odabir kapitalnih projekata, utvrđivanje mogućnosti i izvora financiranja, kao i analizu ukupnog troška koštanja kapitalnog projekta. Da bi se raspolagalo s takvim računovodstvenim informacijama nekoliko je temeljnih koraka koje je potrebno poduzeti:

- utvrditi registar kapitalnih projekata na razini svake županije za vlastite lokalne jedinice s utvrđenim stupnjem realizacije;
- povezivanje procesa financijskog izvještavanja lokalnih jedinica i njihovih trgovačkih društava i ustanova kako bi se dobila vjerodostojna konsolidirana financijska izvješća;
- razvijanje kriterija vrednovanja kapitalnih projekata;
- korištenje financijske analize i pokazatelja uspješnosti radi utvrđivanja izvora financiranja kapitalnih projekata;
- utvrditi kreditni registar i kreditni rejting lokalnih jedinica;
- uvesti strateško planiranje proračuna po programima.

Ovi koraci ujedno su i područja provedbe mjera razvoja računovodstvenog informacijskog sustava lokalnih jedinica za područje kapitalnih projekata.

### **4.3. Financijska analiza i uloga pokazatelja uspješnosti u utvrđivanju uspješnosti poslovanja**

Osnovu svake financijske analize koja se može definirati kao istraživanje i kvantificiranje funkcionalnih odnosa što postoje između bilančnih pozicija, bilance i računa dobiti ili gubitka, s ciljem da se financijskom menadžmentu omogući vjerodostojna ocjena finan-



cijskog položaja i aktivnosti poduzeća. Njihovu upotrebljivost treba tražiti prije svega u relaciji s drugim bilančnim pozicijama s kojima stoje u neposrednom odnosu (11, str. 26), što čine financijska izvješća. Financijska izvješća predstavljaju temeljni izvor računovodstvenih informacija na osnovu kojih se može provesti financijska analiza i izračunati financijske pokazatelje za utvrđivanje uspješnosti poslovanja lokalnih jedinica. Korisnik takvih računovodstvenih informacija prije svega je menadžment lokalnih jedinica, putem kojih se može utvrditi slabosti u poslovanju, ako ih ima, kao i kontrolu pojedinih troškova radi racionalnog i učinkovitog poslovanja lokalnih jedinica. Također, računovodstvene informacije dobivene financijskom analizom mogu se koristiti prilikom donošenja odluka o financiranju kapitalnih projekata, kreditnog zaduživanja, odabira najboljeg izvora financiranja kapitalnih projekata, planiranju proračuna i prilikom usporedbe podataka za nekoliko godina unatrag. Osim financijskih izvješća kao glavnog izvora računovodstvenih informacija mogu poslužiti i razna interna izvješća, kao i godišnja izvješća Državnog ureda za reviziju o provedenoj reviziji za određenu poslovnu godinu.

Računovodstvene informacije koje se dobiju iz financijskih izvješća predstavljaju informacije o prošlim događajima. Međutim, postoje i financijski pokazatelji (predviđanja, analize trendova, ekonometrijska predviđanja) kojima se može predvidjeti buduće fiskalno stanje lokalne jedinice. Predviđanje projicira buduće prihode i rashode na osnovi prijašnjih trendova i modificira konkretne pretpostavke o budućnosti. U tu svrhu analiza financijskih izvješća može se provoditi sljedećim metodama koje se međusobno nadopunjuju i isprepliću (11, str. 49-50):

1. analizom putem pokazatelja (stavljanjem u odnos podataka iz jednog ili više izvješća ili nekom od kombinacija tržišnih i podataka iz financijskih izvješća);
2. komparativnom analizom (provodi se usporedbom izabranih financijskih pokazatelja s povijesnim pokazateljima, pokazateljima konkurencije te s planiranim veličinama);
3. analizom trenda (daje uvid u kretanje financijskog stanja organizacije kroz vrijeme).

Lokalnim jedinicama nisu se postavljali zahtjevi za informacijama o uspješnosti izvršenja kao dio dokumentacije godišnjeg izvršenja proračuna. Lokalne jedinice kao mjerilo uspješnosti postavljaju odnos realiziranog i planiranog u proračunu umjesto utvrđivanje veličina kao što su postizanje rezultata, mjerenje kvalitete i upravljanje promjenama (18, str. 141-146). Lokalne jedinice na početku godine ne izrađuju proračune utemeljene na pokazateljima uspješnosti prošlogodišnjeg izvršenja kojima se mjeri količina inputa, kvaliteta usluge i postignut učinak svake poduzete aktivnosti i procesa. Obzirom da ne postoje takva mjerenja uspješnosti pojedine lokalne jedinice, nije moguće niti izvršiti usporedbe razine i kvalitete pruženih javnih usluga među pojedinim lokalnim jedinicama.

Financijska analiza u uskoj je povezanosti s donošenjem odluka. Bez obzira tko donosi odluku, za koje razdoblje i za koje područje djelovanja, analiza je nužna u svakoj fazi odlučivanja od pripreme odluke, donošenja odluke pa do faze realizacije odluke. Ako se ne analiziraju činitelji i mogućnosti utjecaja na prijedlog odluke ne može se oblikovati odgovarajući prijedlog odluke. Među utvrđenim prijedlozima odluka potrebno je provesti analizu kako bi se donijela najbolja odluka. U fazi realizacije odluke analiziraju se stvarno prikupljene informacije koje mogu biti izmijenjene u odnosu na one informacije koje su prikupljene u fazi pripreme odluke zbog unutarnjih i vanjskih čimbenika okruženja. Svrha je analize u fazi realizacije odluke sređivanje prikupljenih prijedloga i donesenih odluka obzirom da su uvjeti u kojima se provodi odluka često manje ili više izmijenjeni u odnosu

na one koji su se predvidjeli prilikom razrade pripreme. Također, poneki se segmenti pripreme odluke ne obavljaju detaljno već se oni pretpostavljaju i prepuštaju onima koji odluku provode. Kvantitativnim izračunom grupe pokazatelja poslovne uspješnosti lokalnih jedinica može se ukazati na razlog promjena iznosa proračunskih stavaka kroz godine i analitičkog sastava svake stavke. Tako, primjerice, moguće je i uspoređivati više lokalnih jedinica u uspješnosti zadovoljavanja potreba građana i poboljšanja kvalitete odlučivanja o financijama. I buduće promjene i trendovi kretanja proračunskih stavaka, kao i sposobnost financijskog upravljanja u situacijama smanjenog rasta, pada ili promjena u poslovnom okruženju, predstavljaju elemente izražavanja kroz financijsku analizu i upravljanje poslovnom uspješnošću.

Analiza se obavlja na osnovi kvantitativnih i kvalitativnih pokazatelja. Za formiranje pojedinih pokazatelja važno je da postoji uzročno-posljedična veza s područjem istraživanja i ciljem koji se treba dostići. Postoje razni sustavi pokazatelja koji omogućuju cjelovito sagledavanje nekog problema. Javni sektor ima neke specifičnosti u kojima djeluje i posluje a odnose se na neprofitni sustav i uslužni karakter poslovanja koji su ispred dobiti lokalne jedinice. Za javni sektor ne postoji definiran sustav pokazatelja, a niti se pokazatelji koriste kao sredstvo analize na temelju čega se dobivaju računovodstvene informacije koje se koriste u procesu planiranja, odlučivanja i zaključivanja. Međutim, osobito za lokalne jedinice i za javni sektor, posebno su važne i informacije koje se dobiju analizom prihoda, rashoda, imovine, financijskog rezultata, strukture i obujma djelatnika i analizom funkcije upravljanja te se u nastavku daje prijedlog skupina pokazatelja uspješnosti za lokalne jedinice (slika 2.).

Pokazatelji uspješnosti omogućavaju mjerenje, praćenje, ocjenjivanje i poboljšanje uspješnosti programa i aktivnosti. Oni imaju ključnu ulogu u upravljanju uspješnošću na svim razinama lokalnih jedinica. Njima se može procijeniti i mjeriti razina realizacije ciljeva i efikasnost pružanja usluga. Uz to, stvara se podloga za uspostavu odgovornosti menadžmenta lokalne jedinice za postignute rezultate. I kao posljednja prednost, pokazatelji uspješnosti i upotreba financijske analize omogućuju stvaranje računovodstvenih informacija koje su osnova postupka odlučivanja lokalnog menadžmenta. Sustav praćenja uspješnosti izvršenja u lokalnim jedinicama svodi se na usporedbu planiranog s ostvarenim. Malo je slučajeva gdje se prati uspješnost ostvarenja ciljeva i rezultata programa u smislu zadovoljstva građana. U velikom broju lokalnih jedinica ne prati se razina prihoda i rashoda tijekom godine, niti se prate rashodi po mjestu troška i po pojedinim aktivnostima. Lokalne jedinice ne mjere učinkovitost aktivnosti i programa kao ni kvalitetu, što dovodi i do krive procjene pri planiranju proračunskih stavki prihoda i rashoda (18, str. 131-153).

## 5. ZAKLJUČAK

Računovodstveni informacijski sustav u lokalnim jedinicama pruža nove mogućnosti da se podigne razina kvalitete odlučivanja te da se što djelotvornije riješe lokalni i razvojni problemi. Lokalne jedinice imaju svrhu rješavanja općedruštvenih problema te stoga postaje posebno važno kako se upravlja javnim sredstvima i na osnovu kakvih i kolikih računovodstvenih informacija se planiraju programi i aktivnosti. Polazište je u optimiranju računovodstvenih informacija koje treba slijediti u procesu planiranja i izvještavanja. U suvremenim uvjetima se računovodstvene informacije koriste i za donošenje strateških odluka, posebno povezanih s provođenjem programa i aktivnosti. Navedeno zahtijeva pri-



mjenu kvalitetnih računovodstvenih informacija koje će omogućiti efikasno korištenje javnih prihoda. Ključni resurs procesa odlučivanja predstavlja informacija. Činjenica je da je u današnje vrijeme pristup informacijama daleko lakši. Informacije trebaju biti točne, pravodobne, pravovaljane i iskoristive. Ukoliko se informacije uspiju iskoristiti na način da one donose vrijednost, rješavaju neki problem ili pomažu u ostvarivanju strateškog cilja lokalne jedinice, tada su informacije kvalitetne i postaju jedan od ključnih resursa poslovanja. Vrijednost informacije ogleda se u njezinom korištenju.

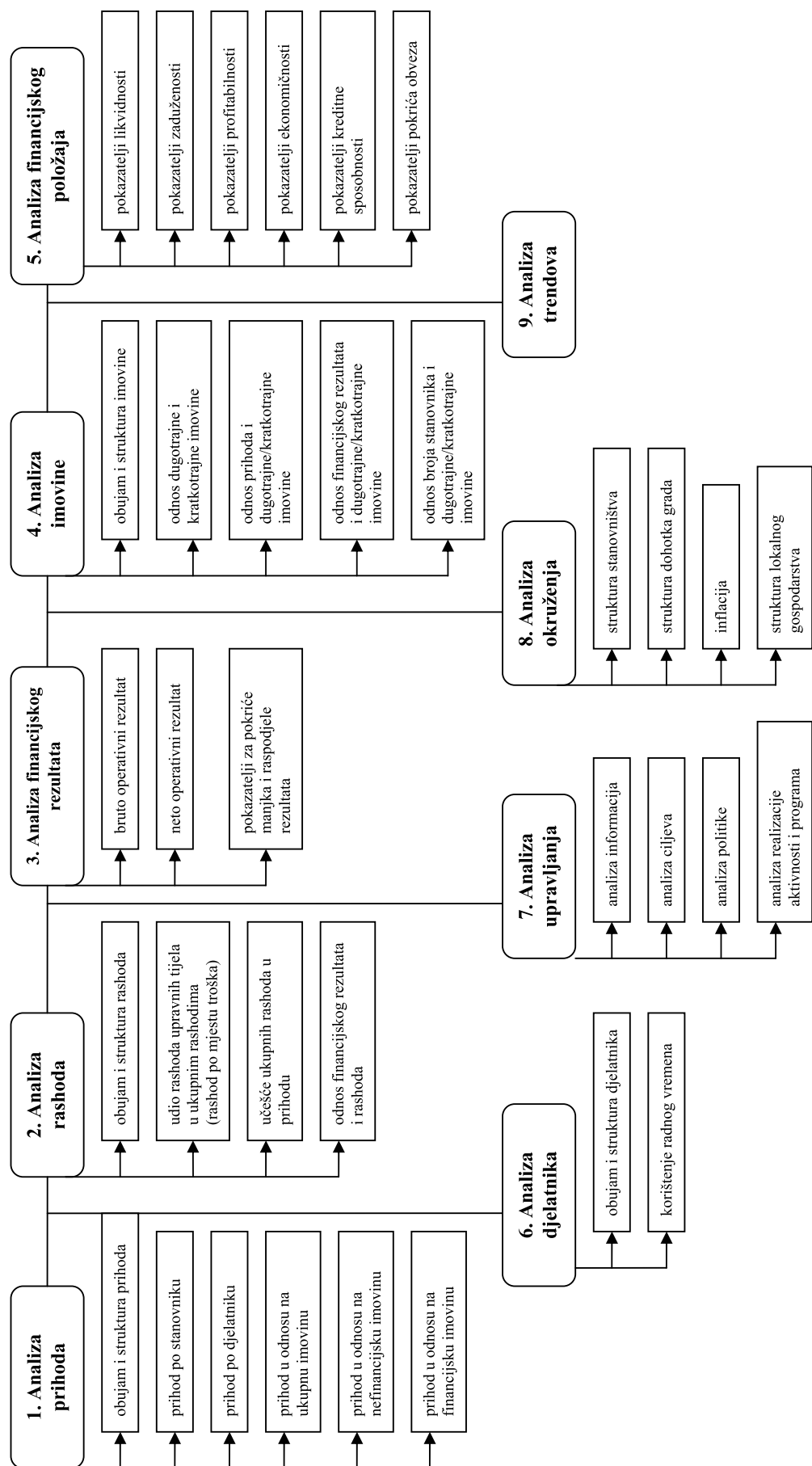
Pretpostavke kvalitetnih računovodstvenih informacija ogledaju se u kvalitetnom računovodstvenom informacijskom sustavu (informacijske i komunikacijske tehnologije te računovodstveni procesi) i u prisutnosti odgovarajućih unutarnjih kontrola i nadzora. Proizvod takvog računovodstvenog informacijskog sustava su pouzdane i za korisnika značajne informacije. Upravo pouzdane informacije predstavljaju temelj kvalitetnog odlučivanja i upravljanja.

Postojeći okvir računovodstvenog informacijskog sustava lokalnih jedinica ne omogućuje dobivanje kvalitetnih računovodstvenih informacija čime je upitna i kvaliteta odlučivanja lokalnog menadžmenta. Osnovna obilježja računovodstvenog informacijskog sustava lokalnih jedinica ogledaju se u ograničenoj mogućnosti korištenja računovodstvenih informacija i nemogućnosti unaprjeđenja računovodstvenog informacijskog sustava u javnom sektoru.

Dobivene računovodstvene informacije nisu usporedive s onima iz drugih lokalnih jedinica jer ne postoji sigurnost primjene jednakih računovodstvenih politika za iste ili slične poslovne događaje među lokalnim jedinicama. Niti se za financijska izvješća, kao izvora računovodstvenih informacija, provode analize i usporedbe u različitim vremenskim razdobljima. Računovodstveni procesi međusobno nisu povezani, odnosno svaki proces počinje i završava neovisno od drugog te se računovodstvene informacije dobivene iz jednog procesa ne koriste i nadopunjuju u sljedećem procesu. Zbog prevelikog broja zakonskih odredbi i njihove nejednake primjene i provedbe, konsolidirana financijska izvješća ne pružaju potpune i pouzdane računovodstvene informacije, što je i pretpostavka kvalitete računovodstvenih informacija. Obzirom na nabrojene nedostatke postojećeg računovodstvenog informacijskog sustava lokalnih jedinica nameće se upitnost kvalitete računovodstvenih informacija, što dovodi i do upitnosti kvalitete odlučivanja lokalnog menadžmenta.

Obzirom na sadašnje stanje sustava upravljanja financijama i doprinosa računovodstvenih informacija u sustavu planiranja proračuna u lokalnim jedinicama vidljiv je jaz koji postoji. Svakako, naše je zakonodavstvo potrebno usmjeriti prema razvoju predloženih radnji. Takvim promišljanjem i djelovanjem moguće je stvoriti efikasne lokalne jedinice prilagođene međunarodnim uvjetima, a uz to zadovoljavajući lokalne potrebe i interese svih zainteresiranih strana lokalnog sektora. Zaključci do kojih se došlo imaju praktičnu primjenu u lokalnim jedinicama u Hrvatskoj. Time se može doprinijeti razvoju, do sada, nedovoljno aktualiziranom i istraženom području kao što je proračunsko računovodstvo i promijeniti percepciju o uvođenju i primjeni suvremenih računovodstvenih metoda i pokazatelja uspješnosti prilikom planiranja i izvještavanja o realizaciji proračuna.

Ovim radom i istraživanjem došlo se do zaključka da računovodstvene informacije omogućavaju strateško upravljanje lokalnim financijama i to na temelju analize prošlih i budućih događaja. Time se računovodstvenoj funkciji pridaje važnije mjesto u procesu odlučivanja i uspostavi efikasnih lokalnih jedinica temeljeno na suvremenoj računovodstvenoj teoriji i praksi.



Slika 2. Temejne skupine pokazatelja uspješnosti za lokalne jedinice

Izvor: prijedlog autora na osnovi Popović, Ž. i Vitezić, N., 2000., Revizija i analiza – instrumenti uspješnog donošenja poslovnih odluka, Zagreb, Sveučilište u Rijeci, str. 191-431.

## LITERATURA

1. Baica, Z. i drugi, 1999., *Poduzetničko računovodstvo*, Zagreb, TEB.
2. Bailey, S., 1999., *Local government economics: principles and practice*, Macmillan press Ltd.
3. Bajo, A., 2006., *Proračunski sustav: ornament ili sredstvo upravljanja državnim financijama*, Zagreb, Institut za javne financije.
4. Bičanić, N., 2008., *Sustav državne riznice i proračuna lokalne i područne samouprave*, Zagreb, TEB.
5. Čulo, I., 2002., *Financiranje jedinica lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj*, Požega, Veleučilište u Požegi, Matica hrvatska.
6. Dafflon, B., 2002., *Local public finance in Europe: balancing the budget and controlling debt*, Cheltenham, Nothampton, Edward Egar.
7. Gulin, D. i drugi, 2003., *Računovodstvo*, Zagreb, HZRIFD.
8. Jakir-Bajo, I., Maletić, I. i Rubčić, B., 2008., *Primjena zakona o proračunu od 1. 1. 2009.*, Zagreb, TEB.
9. Juričić, D., 2001., *Financiranje kapitalnih projekata lokalnog javnog sektora*, Rijeka, Vitagraf.
10. Mamić Sačer, I., Žager, K., 2007., *Računovodstveni informacijski sustav*, Zagreb, HZRIFD.
11. Negro, F. Z., 2001., *Financijski menagement*, Šibenik, Visoka škola za turizam Šibenik.
12. Panian, Ž., 2001., *Kontrola i revizija informacijskih sustava*, Zagreb, Sinergija.
13. Popović, Ž. i Vitezić, N., 2000., *Revizija i analiza – instrumenti uspješnog donošenja poslovnih odluka*, Zagreb, Sveučilište u Rijeci.
14. Van Horne, J. C., 1997., *Financijsko upravljanje i menadžment (financijski menadžment)*, Zagreb, MATE.
15. Vitasović, M., 2007., „Model unutarnje revizije i doprinos efikasnosti gospodarenja u javnom sektoru“, Magistarski rad, Pula, Sveučilište Jurja Dobrile u Puli, Odjel za ekonomiju i turizam „Dr. Mijo Mirković“.
16. Vitasović, M., 2008., „Organiziranost notranjega revidiranja v hrvaškem javnem sektorju“ (*Sustav unutarnje revizije u hrvatskom javnom sektoru*) – Revizor, journal of auditing, no. 3/08, vol. IX, Ljubljana, 7-23.
17. Vitasović, M., 2009. „Analiza proračunske ureditve v hrvaški“ (*analiza proračunskog sustava u Republici Hrvatskoj*) - Revizor, journal of auditing, no. 5/09, vol. X, Ljubljana, 93-108.
18. Vitasović, M., 2011., „Računovodstvene informacije za upravljanje lokalnim financijama u funkciji realizacije programa proračuna“, Doktorska disertacija, Pula, Sveučilište Jurja Dobrile u Puli, Odjel za ekonomiju i turizam „Dr. Mijo Mirković“.
19. Zenzerović, R., 2007., *Računovodstveni informacijski sustav*, Pula, Sveučilište Jurja Dobrile u Puli, Odjel za ekonomiju i turizam „Dr. Mijo Mirković“.

20. Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (NN, 33/01, 60/01 - vjerodostojno tumačenje, 129/05, 109/07, 125/08 i 36/09).
21. Zakon o proračunu (NN, 87/08).
22. Zakon o sustavu unutarnjih financijskih kontrola (NN, 141/06).
23. <http://www.mfin.hr/adminmax/docs/Lokalna%20drzava%20-%20sijecanj%20-%20lipanj%202011.xls>
24. <http://www.mfin.hr/adminmax/docs/Godisnjak%202010.pdf>
25. <http://www.mfin.hr/hr/lokalni-proracun-2002>