

LOKALNE FINANCIJE  
I LOKALNI PRORAČUNI  
U REPUBLICI HRVATSKOJ

## PREDGOVOR

Institut za javne financije u sklopu svoje trajne istraživačke djelatnosti bavi se i pitanjima lokalnih financija i lokalnih proračuna. Ovaj je tekst također rezultat tih trajnih istraživanja.

Istraživanja su vodili Katarina Ott i Anto Bajo iz Instituta za javne financije, a kvaliteti konačnog teksta pridonijeli su prilozi suradnika iz Instituta i drugih ustanova, kojima voditelji zahvaljuju na suradnji. To su (abecednim redom): Vjekoslav Bratić (Institut za javne financije), Ivana Jakir (Ministarstvo financija), Danijela Kuliš (Institut za javne financije), Brankica Kušić (Ministarstvo financija), Jelena Ladavac (Ekonomski institut), Ljerka Linzbauer (Državni ured za reviziju), Maja Lukeš-Petrović (Ministarstvo financija), Ivana Maletić (Ministarstvo financija), Mira Mastelić (Ministarstvo financija) i Branka Mauhar (Državni ured za reviziju). Naravno, odgovornost za sve eventualne pogreške i propuste snose isključivo voditelji istraživanja i autori ovoga, konačnog teksta - Katarina Ott i Anto Bajo.

Istraživanja su financirali Institut za javne financije, Ministarstvo financija Republike Hrvatske - Porezna uprava te Open Society Institute, Local Government and Public Service Reform Initiative. Rad Katarine Ott na tom području sufinancirao je Research Support Scheme, Open Society Support Foundation (grant 957/99). Tiskanje ovog broja časopisa potpomogla je Zaklada "Friedrich-Ebert".

Ovaj tekst završavamo upravo u vrijeme kad se u Hrvatskom Saboru izglasavaju promjene zakona koji reguliraju pitanja lokalnih financija i lokalnih proračuna. Promjene bi trebale vrijediti od početka srpnja 2001. godine, te će čitatelji ovog teksta - donositelji odluka, istraživači ili jednostavno, osobe zainteresirane za to područje - moći sami procijeniti koliko se najnovije zakonske promjene podudaraju ili razlikuju od preporuka iznesenih u ovom tekstu.

Kao voditelji ovog zanimljivog i sveobuhvatnog istraživanja zahvaljujemo svim suradnicima i svima koji su nam pružili financijsku potporu.

U Zagrebu, lipanj 2001.

Katarina Ott i Anto Bajo

## Sažetak

Mnogo se vremena i energije troši na rješavanju pitanja fiskalne decentralizacije. Dosadašnja istraživanja pokazuju kako nije toliko važno gdje se proračunske funkcije izvršavaju, nego kako se to čini. I ovo istraživanje lokalnih financija i lokalnih proračuna u Republici Hrvatskoj u skladu je s tim stavom.

Problemi hrvatskih lokalnih financija i lokalnih proračuna mogu se podijeliti na one koji proistječu iz broja i veličine lokalnih jedinica, te iz samog proračuna i proračunskog procesa.

Republika Hrvatska mala je zemlja s prevelikim brojem lokalnih jedinica. Posljedica takvog stanja je gomilanje birokracije na svim razinama vlasti i neodgovarajuća podjela funkcija i odgovornosti. Situaciju otežavaju područja od posebne državne skrbi, nastala kao posljedica šteta što ih je prouzročio rat.

Problemi povezani sa samim proračunom uglavnom se iskazuju kao neodgovarajuća klasifikacija proračuna i nepostojanje klasifikacije po programima i projektima, nepostojanje pokazatelja fiskalnog kapaciteta, nekonsolidiranje proračuna lokalnih jedinica i nepostojanje razvijenog sustava državne riznice. Na prihodnoj strani suočeni smo s neprikladnim sustavom fiskalnog izravnjanja i dodjele dotacija, osnivanjem novih lokalnih jedinica bez osiguranih sredstava, nedovoljnim prihodima od zajedničkih poreza, oskudnim prihodima od vlastitih poreza, prevelikim oslanjanjem na neporezne prihode kao što su komunalne naknade i doprinosi. Na rashodnoj strani glavni su problemi nepostojanje dugoročnog planiranja kapitalnih projekata, te izostanak odvojenog vođenja tekućih i kapitalnih proračuna. Konačno, moramo naglasiti da se često ne poštuje načelo uravnoteženja proračuna i zaduživanja, kapitalni se izdaci financiraju bez odgovarajućih studija, a susrećemo se i s neodgovarajućim evidentiranjem potencijalnih obveza (jamstava).

U proračunskom procesu uočen je nedostatak interne kontrole, ocjenjivanja i nagrađivanja zaposlenika, revizije poduzeća u vlasništvu lokalnih vlasti i suradnje između lokalnih jedinica i Ministarstva financija. Osim toga, proračunske su smjernice odveć općenite.

Nakon uočavanja osnovnih strukturnih fiskalnih problema koji se očituju kao nepostojanje dobrog proračunskog sustava, nepostojanje jasno odvojenih funkcija i ovlasti za financiranje, možemo izdvojiti osnovne preporuke za reformu proračunskog sustava lokalnih jedinica.

Reforma proračunskog sustava lokalnih jedinica treba se provoditi u nekoliko faza, za koje treba dodatno istražiti stvarni financijski položaj svih lokalnih jedinica. Osnovni problem u vezi s reformom jest pretjerana politizacija koja bi mogla pratiti svaku novu inicijativu. Stoga bi se bilo bolje usredotočiti na moguća poboljšanja postojećeg sustava, s naglaskom na jačanje proračuna i proračunskih tehnika, proračunskog procesa u lokalnim jedinicama i stvaranje snažnijih mehanizama financijske kontrole središnje države. Svi glavni sudionici proračunskog procesa moraju se obrazovati kako bi što bolje razumijeli ciljeve i mjere koji će se poduzimati u budućnosti.

## PROBLEMI I PREPORUKE ZA REFORMU

Istraživanje sustava financiranja lokalnih jedinica navode nas na zaključak o strukturnome fiskalnom problemu koji se ogleda u nepostojanju dobrog proračunskog sustava, jasno razdvojenih funkcija, kao i ovlasti za financiranje. Stoga ćemo navesti samo najvažnije preporuke i probleme za reformu proračunskog sustava lokalnih jedinica.

### *1. Teritorijalni ustroj*

Hrvatske je mala država s velikim brojem lokalnih jedinica: s 422 općine, 122 grada te 20 županija (i Gradom Zagrebom). Prevelik broj lokalnih jedinica ne omogućuje tijelima središnje vlasti njihovu realnu financijsku sliku.

Gradom može postati svako mjesto koje ispunjava formalnu brojku od 10 000 stanovnika. Stoga postoje gradovi koji ne mogu opravdati taj naziv ni razinom prihoda ni funkcijama koje su im zakonski propisane. Slično je i s općinama. Trend osnivanja općina koji je zahvatio Hrvatsku od 1993. godine omogućio je svakome manjem ruralnom mjestu da osnuje vlastitu općinu. Glavni je problem gomilanje administrativnih tijela i zaposlenika u tim tijelima. Takve lokalne jedinice nisu sposobne financirati tekuće izdatke niti pružiti osnovne usluge na svom području. Stoga sve više ovise o izravnim transferima iz državnog proračuna. Država je centralizirana unatoč načelnoj teritorijalnoj decentralizaciji.

*Utvrđiti optimalan broj lokalnih jedinica. Napraviti detaljnije analize financijskog stanja lokalnih jedinica te procijeniti mogućnosti samostalnog financiranja i pružanja javnih usluga. Nakon toga odlučiti o smanjenju postojećeg broja općina i županija koji je neodrživ i previše opterećuje središnji državni proračun.*

### *2. Upravne funkcije*

Nositelji upravnih funkcija na razinama lokalnih jedinica jesu županije. Administrativna tijela županija financiraju se iz državnog proračuna (za obavljanje upravnih funkcija), ali i iz županijskog proračuna (za obavljanje samoupravnih funkcija). Županije imaju obilježja dvojnosti, što se najočitiše iskazuje u funkciji župana, koji obavlja i poslove lokalne uprave i poslove samouprave. Novim zakonima predviđa se razdvajanje tih dviju funkcija, a da bi se one razdvojile, potrebno je mijenjati Zakon o sustavu državne uprave. Do sada se nitko nije toga sjetio.

No i pritom se postavlja pitanje gomilanja administracije na razini županija. Imajući na umu brojne zamjerke lokalnih jedinica (općina i gradova) na rad županija i županijskih tijela, nužno je utvrditi broj administrativnih odjela i zaposlenika u njima. Postojeća administracija na razini županija neučinkovita je. Problem su i visine plaća u administrativnim tijelima lokalnih jedinica, koje su često veće od plaća zaposlenih u tijelima središnje državne uprave. Ne postoje kriteriji vrednovanja rada u administrativnim službama lokalnih jedinica, te se u većini slučajeva sustav nagrađivanja i kažnjavanja za (ne)obavljanje poslova temelji na internim pravilnicima lokalnih jedinica. Te pravilnike središnja tijela vlasti gotovo i ne kontroliraju niti prate njihov sadržaj.

*U svim lokalnim jedinicama (županijama, općinama i gradovima) utvrditi broj (stanje) administrativnih odjela i broj zaposlenih u njima.*

### 3. Funkcije i podjela odgovornosti

Unatoč brojnim zakonima koji reguliraju sustav financiranja, ne postoje jasno razdvojene funkcije između razina vlasti. Gotovo sve funkcije financiraju se i s razine središnje i s razine lokalne države. Lokalne jedinice financiraju pojedine funkcije (npr. socijalnu skrb, srednje školstvo) premda nemaju tu zakonsku obvezu. Druge funkcije, poput zdravstva, prenesene su na županije, koje ih nisu sposobne financirati.

*Jasno razdvojiti funkcije države i lokalnih jedinica. Ovlasti i odgovornosti za financiranje funkcija, ali i za pružanje javnih usluga na razinama lokalnih jedinica objediniti jednim zakonom.*

*Poticati ne samo teritorijalno već i funkcijsko-financijsko povezivanje jedinica u financiranju javnih usluga i poslova koje lokalne jedinice ne mogu financirati vlastitim prihodima. Veći dio javnih usluga treba osiguravati zajednički.*

*Jasno razgraničiti prava i obveze lokalnih jedinica i središnje države. Na taj će način pojedine lokalne jedinice nastojati uredno izvršavati svoje obaveze, a u slučaju njihova neispunjenja lako će se utvrditi individualna odgovornost za pogreške i propuste.*

*Preispitati učinkovitost financiranja javnih izdataka lokalnih jedinica iz središnjega državnog proračuna, posebice financiranja osnovnoga i srednjeg školstva, zdravstvene zaštite, socijalne skrbi, zaštite od požara te izgradnje i održavanja cesta na lokalnoj i regionalnoj razini. Uz decentralizaciju izdataka osigurati i postupnu decentralizaciju i prijenos financijskih sredstava lokalnim jedinicama.*

### 4. Područja od posebne državne skrbi

Ta su područja osnovana radi poticanja njihova bržeg razvoja te imaju povlašteni položaj u financiranju. Brojnim poreznim oslobođenjima država nastoji potaknuti ekonomski razvoj tih područja. Međutim, sve mjere za brži razvoj nisu pratile ozbiljne analize, niti postoje provjereni ekonomski pokazatelji razvijenosti tih područja. Stoga nije ni točno utvrđen broj zaposlenika u administrativnim službama, kao ni zaposlenika u gospodarskoj djelatnosti. Država osigurava tekuće dotacije iz državnog proračuna. Međutim upitni su kriteriji i veličina sredstava koja se iz godine u godinu doznaju tim područjima.

*Utvrđiti realno financijsko stanje i pokazatelje razvijenosti područja od posebne državne skrbi te utvrditi učinkovitost poticajnih državnih mjera glede funkcioniranja javnog sektora na tim područjima.*

### 5. Sustav fiskalnog izravnanja i fiskalni kapacitet

Država iz središnjeg proračuna osigurava lokalnim jedinicama brojne dotacije (tekuće, kapitalne, namjenske i nenamjenske). Dotacije se doznaju županijama a one zatim ta sredstva (na temelju veličine prihoda lokalnih jedinica) doznaju lokalnim jedinicama ispodprosječnoga fiskalnog kapaciteta. Poseban su problem područja od posebne državne skrbi kojima država izravno doznaju tekuće dotacije. Država nema jasno utvrđene kriterije dodjele dotacija. Potpuna zbrka nastaje kada se pokušava utvrditi ukupan iznos sredstava koje država daje lokalnim jedinicama. Jednostavno je nemoguće doći do podataka o tim iznosima jer se brojne dotacije dodjeljuju posredovanjem državnih ministarstava. MF nema mogućnost nadzora i kontrole iskorištavanja sredstava, u kojim su se iznosima i u koje namjene upotrijebila. Lokalne jedinice nemaju obvezu (osim područja od posebne države skrbi) da izvještavaju MF o razini iskorištenih sredstava. Pitanje je koliko te dotacije zaista služe za fiskalno izravnaje, jer se najveći njihov dio usmjerava na financiranje tekućih izdataka.

*Utvrđiti kriterije fiskalnog izravnanja. Osigurati da sredstva za fiskalno izravnaje ne daje samo država nego i financijski bogatije županije te razvijenije općine i gradovi.*

*Fiskalni kapacitet.* Teško je izmjeriti fiskalni kapacitet lokalnih jedinica jer ne postoje točni podaci o broju stanovnika u njima. Također je teško dobiti realnu sliku o veličini prihoda i rashoda lokalnih jedinica. Dodatni su problem porezne osnovice te stope lokalnih poreza koje se sustavno ne prate niti kontroliraju na razini središnje države. Država je okvirno, na temelju prihoda po stanovniku, odredila kriterije za dodjelu dotacija koje služe za fiskalno izravnaje. Međutim, kriteriji i izračunavanje fiskalnog kapaciteta na temelju prihoda ne primjenjuju se.

*Vlastiti porezi lokalnih jedinica.* U dosadašnjoj praksi središnja država nije nadzirala visinu stopa lokalnih poreza koje autonomno propisuju lokalne jedinice. Predviđa se uvođenje novih lokalnih poreza, te mogućnost da sve lokalne jedinice propisuju stope prireza poreza na dohodak. Pitanje je koliko će uvođenje novih lokalnih poreza utjecati na povećanje poreznih prihoda jer su u dosadašnjoj praksi lokalni porezi u malom postotku sudjelovali u proračunima lokalnih jedinica.

*Središnja država treba obvezati lokalne jedinice da je informiraju o veličini osnovica i stopa poreza koje se primjenjuju u svakoj od njih.*

### 6. Osnivanje novih lokalnih jedinica

Unatoč prevelikom broju lokalnih jedinica, i danas se osnivaju nove, koje nastaju dijeljenjem postojećih lokalnih jedinica. Problem osnivanja novih lokalnih jedinica usko je povezan s podjelom imovine. Naime, mnoge lokalne jedinice nemaju popise imovine (imovinsku bilancu) niti znaju kolika je vrijednost te imovine. Mnoge od njih vode sud-

ske sporove oko raspodjele imovine. Dodatni je problem i upravljanje imovinom lokalnih jedinica jer ne postoje stručni odjeli i pojedinci koji bi obavljali te poslove. Upravljanje imovinom nije institucionalno uređeno ni u središnjim državnim ministarstvima.

*Definitivno utvrditi vrijednost imovine lokalnih jedinica te ovlasti za upravljanje tom imovinom.*

### *7. Zajednički porezi (dioba poreza)*

Država je propisala diobu glavnih vrsta poreza s lokalnim jedinicama. Tako se glavne vrste poreza, npr. porez na dohodak i dobit, u postotku dijele među svim razinama vlasti. Poseban je problem porez na dodanu vrijednost, koji je isključivo prihod središnje države. Naime, mnoge lokalne jedinice imaju potrošne poreze čije stope autonomno utvrđuju i propisuju. Tako se pojavljuje problem dvostrukog oporezivanja istog proizvoda (npr. alkoholnih i bezalkoholnih pića). No je li država dobro utvrdila postotak poreza koji ostaje na razinama lokalnih jedinica? Analiza prihoda pokazuje da glavnu vrstu prihoda pojedinih lokalnih jedinica (posebice općina) ne čine porezi nego neporezni prihodi. Nizak postotak sudjelovanja lokalnih jedinica u zajedničkim porezima navodi na potrebu njihova većeg udjela u tim porezima.

*Povećati udio lokalnih jedinica (odnosno smanjiti državni udio) u raspodjeli zajedničkih prihoda (prije svega poreza na dohodak i poreza na dobit).*

### *8. Sudjelovanje građana u pružanju javnih usluga*

Osim načelno utvrđene mogućnosti građana da biraju i daju poticaje za izbor predstavnika u predstavnička i izvršna tijela vlasti, nije utvrđen način na koji građani mogu sudjelovati u pružanju i financiranju javnih usluga. Građani se pojavljuju kao inicijatori financiranja pojedinih programa i projekata, ali njihovo sudjelovanje nije regulirano zakonom. Ipak, među neporeznim prihodima nailazimo na prihode od samodoprinosu. Riječ je o samooporezivanju građana koje oni samoinicijativno uvode za financiranje objekata komunalne infrastrukture (vodovoda, lokalnih cesta i sl.). Međutim, ni samodopriнос nije zakonski uređen iako ga lokalne jedinice uvode i njime se koriste na poticaj građana.

*Osigurati aktivnije sudjelovanje građana u pružanju i financiranju javnih usluga. Zakonski regulirati samodoprinosu građana.*

### *9. Neporezni prihodi*

Zbog niskoga fiskalnog kapaciteta te niske razine prihoda od lokalnih (vlastitih) poreza glavni su izvor prihoda brojnih lokalnih jedinica neporezni prihodi. Među neporeznim prihodima glavninu u punjenju lokalnih proračuna (posebice proračuna općina i gradova) čine komunalni doprinosi i naknade.

*Komunalne naknade i doprinosi.* To je područje u cijelosti neregulirano te mnoge lokalne jedinice autonomno propisuju visoke stope. Oko 80% gradova (komunalnih

poduzeća) protuzakonito naplaćuje priključke na komunalnu infrastrukturu, zbog kojih građani plaćaju visoke komunalne naknade i doprinose. Lokalne jedinice naplaćuju niz naknada i pristojbi a da središnja država nema nadzora nad stopama tih naknada niti ima evidenciju obračuna.

*Država treba kontrolirati visinu stopa komunalnih doprinosa i naknada koje autonomno propisuju lokalne jedinice.*

#### 10. Položaj komunalnih poduzeća

Malo se zna o privatizaciji i vlasništvu tih lokalnih poduzeća. Mnoge lokalne jedinice ne procjenjuju realno vrijednost imovine niti su institucionalno utvrdili odgovornosti glede upravljanja tom imovinom. Tako nije poznata ni vrijednost komunalnih poduzeća. Dodatni su problem veze između lokalnog proračuna i komunalnih poduzeća. Ta poduzeća posluju kao trgovačka društva, tj. na profitnim osnovama. Ipak, iz proračuna lokalnih jedinica pokrivaju se gubici te otplaćuju dugovi tih poduzeća.

*Utvrditi vlasništvo komunalnih poduzeća te mogućnosti privatizacije pojedinih funkcija na razini lokalnih jedinica.*

#### 11. Uravnoteženje proračuna, zaduživanje i potencijalne obveze

Formalno je utvrđeno proračunsko načelo o uravnoteženosti lokalnog proračuna. Jednako tako godišnje se propisuje da se lokalne jedinice drže zlatnog pravila (zaduživanje je moguće isključivo za financiranje kapitalnih izdataka). Međutim, često se načelo uravnoteženosti ne poštuje, te se lokalne jedinice i u financiranju tekućih izdataka oslanjaju na zaduživanje od bankarskog sektora. Brojni su primjeri da lokalne jedinice u posebnom dijelu proračuna nemaju strogo odvojeni račun financiranja u kojemu prikazuju zaduživanja i oplate kredita. Brojne se transakcije, poput izdavanja proračunskih jamstava za komunalna poduzeća, ne evidentiraju niti postoje jedinstveni registri jamstava što ih daju lokalne jedinice. Jamstva se često vode u računu financiranja lokalnih jedinica iako nisu postala stvarnom obvezom lokalne jedinice.

*Pojačati financijsku kontrolu zaduživanja te utvrditi visinu zajmova i potencijalnih obveza lokalnih jedinica.*

*Potencijalne obveze (jamstva).* Lokalne jedinice na različite načine evidentiraju i knjiže dane i primljene zajmove te jamstva. Neke od njih jamstva knjiže pod stavkom "dani zajmovi". Pri planiranju proračuna mnoge lokalne jedinice svjesno procjenjuju veličinu prihoda i rashoda te na taj način formalno osiguravaju veću razinu zaduživanje nego da su prihodi i rashodi proračuna planirani u realnim (manjim) iznosima.

Precjenjivanje veličine proračuna postalo je sredstvo kojim lokalne jedinice dolaze do većih iznosa sredstava koje mogu dobiti zaduživanjem. Podsjetimo da je država ograničila zaduživanje lokalnih jedinice na razinu od 20% rashoda iz prethodne godine. Tom logikom veći proračun pruža i višu razinu zaduživanja. Stoga je financijske izvještaje teško konsolidirati i biti siguran u točnost informacija dobivenih na temelju iskazanih podatka.



*Voditi posebne pomoćne evidencije o izdanim jamstvima. Na temelju upute središnje države lokalne jedinice u proračunu planiraju jamstvenu pričuvu. Međutim, u uputi je potrebno utvrditi koji iznos (postotak) izdanih jamstava treba izdvojiti u jamstvenu pričuvu.*

*Uvesti obvezu vođenja registra (izvanbilančno) izdanih jamstava za sve lokalne jedinice.*

## 12. Unutarnji nadzor, riznica i revizija

*Unutarnji nadzor.* Unutarnji nadzor nije ustrojen ni na razini središnjih državnih ministarstava ni u lokalnim jedinicama.

*Uspostaviti unutarnji nadzor u većim lokalnim jedinicama te osigurati da se na razini županija uvede unutarnji nadzor za manje lokalne jedinice koje to nisu same sposobne učiniti.*

*Sustav riznice* ne funkcionira na razini države niti postoji državni financijski informacijski sustav. Dugoročnih planova za ustroj riznica na razini lokalnih jedinica nema.

Uloga upravljanja gotovinom na razini središnje države nije odvojena od upravljanja dugom. Naime, obje su funkcije u MF-u organizacijski spojene u jednu upravu - uprava za gotovinu i javni dug. Osnovni je problem što ni na razini države nije izgrađen sustav državne riznice.

Iako postoji jedinstveni račun riznice otvoren u Hrvatskoj narodnoj banci, većina transakcija i plaćanja iz proračuna obavlja se putem brojnih proračunskih računa otvorenih u poslovnim bankama. Dodatni je problem nepostojanje djelatnoga državnog financijskog informacijskog sustava.

Slično je i s upravljanjem gotovinom na razinama lokalnih jedinica. Ni one nemaju sustav riznice nego svoja plaćanja obavljaju i upravljaju gotovinom preko brojnih računa otvorenih u bankama i ZAP-u.

*Država (Ministarstvo financija) treba napraviti plan ustroja riznica na razini lokalnih jedinica i, naravno, pokrenuti riznicu na državnoj razini. Država (Ministarstvo financija) također treba utvrditi načine upravljanja gotovinom te uvesti obvezu da lokalne jedinice vode sredstva na jedinstvenom proračunskom računu.*

*Revizija trgovačkih društava ili tvrtki u vlasništvu lokalnih jedinica.* Ta poduzeća podliježu državnoj te komercijalnoj reviziji kao i ostala trgovačka društva u privatnom vlasništvu. Stoga nije jasno trebaju li se na njih primjenjivati obje vrste revizija.

*Ne bi trebalo provoditi vanjsku komercijalnu reviziju komunalnih poduzeća, već samo državnu reviziju. Stoga bi trebalo izmijeniti Zakon o računovodstvu. Time bi se smanjili izdaci - troškovi revizije, a državna bi revizija u propisanim rokovima provodila reviziju tih tvrtki.*

## 13. Klasifikacija i konsolidacija proračuna

*Klasifikacija proračuna.* Klasifikacijski proračunski sustav ne podržava razdvajanje funkcija po razinama vlasti. Planiranje proračuna obavlja se prema računskom pla-

nu koji zbog specifičnih vrsta prihoda i rashoda nije moguće primijeniti na razini lokalnih jedinica.

Nije moguće prikazati ni podatke o tekućim i kapitalnim izdacima te podatke o komunalnim naknadama prema ekonomskoj i funkcionalnoj klasifikaciji. Tako neke lokalne jedinice u sklopu subvencija te tekućih i kapitalnih prijenosa obuhvaćaju i plaće i materijalne troškove zaposlenika koje treba iskazivati unutar izdataka za zaposlene. Problem je računski plan proračuna koji ne omogućuje dobivanje ukupnih izdataka po čistoj funkcionalnoj ili ekonomskoj strukturi (jer su ekonomska, funkcionalna i institucionalna klasifikacija izmiješane). Za dobivanje podataka prema funkcijama i ekonomskim kategorijama potrebno je stalno prilagođivati podatke iz financijskih izvještaja i drugih izvora, što nikad ne daje potpuno realnu sliku stanja.

*Klasifikacija prema programima i projektima.* Ne postoji klasifikacija izdataka prema programima i potprogramima. Stoga mnoge lokalne jedinice ne programiraju izdatke za više godina unaprijed. Da se izdaci programiraju za više godina unaprijed (uz efektivnu procjenu prihoda), već bi se prve godine ustanovilo da za potpuno izvođenje mnogih kapitalnih projekata neće biti dovoljno sredstava u proračunu za iduću godinu. Na taj bi se način izbjegli nepotrebni izdaci koji nastaju zbog nedovršenja projekata.

*Uvesti novi računski plan proračuna za državu i lokalne jedinice kako bi se osigurao pregled javnih izdataka prema funkcijama i ekonomskim kategorijama.*

*Konsolidacija proračuna lokalnih jedinica* još nije obavljena niti se obavlja konsolidacija za jednake razine vlasti (županija, općina i gradova). Okvirno se za sve lokalne jedinice izrađuje skupna bilanca. Jedan od glavnih problema jest klasifikacija proračuna koja ne omogućuje provedbu konsolidacije na razini lokalnih jedinica, te nepostojanje uputa o tome kako obaviti konsolidaciju.

*Donijeti programsku i potprogramsku klasifikaciju javnih, posebice kapitalnih izdataka te ih primijeniti na razini države i lokalnih jedinica.*

#### *14. Planiranje i financiranje kapitalnih projekata*

*Planiranje kapitalnih projekata.* Lokalne jedinice dugoročno ne planiraju kapitalne projekte, pa se većina takvih projekata financira u skladu s trenutnim mogućnostima lokalnog proračuna. Razlozi su loš registar kapitalnih projekata ili njihovo nepostojanje. Nažalost, ni na razini središnje države ne postoji programska klasifikacija javnih izdataka.

Lokalne jedinice ne procjenjuju posljedice donošenja odluka o financiranju (tekuće investicijsko održavanje i izgradnja objekata) na izvršenje i financiranje projekata u idućim godinama. Zbog toga se većina projekata financira s razine središnje države, što ipak ne omogućuje cjeloviti nadzor nad iskorištavanjem proračunskih sredstava na razini lokalnih jedinica. Program kapitalnog financiranja i sektorska analiza programa ne postoji ni na razini države ni na razini lokalnih jedinica.

*Financiranje kapitalnih projekata.* Donošenje odluke o kapitalnom ulaganju te financiranje kapitalnih projekata na razini lokalnih jedinica jedna je od slabijih karika u financijama lokalnih jedinica. Ne izrađuje se analiza strukture kapitalnih izdataka niti se

prati izvršavanje kapitalnih projekata te stoga nije jasno odvojen proračun kapitalnih od proračuna tekućih izdataka. To nije predviđeno čak ni zakonima o financiranju lokalnih jedinica.

Pri donošenju odluke o kapitalnom ulaganju lokalne jedinice ne izrađuju investicijske studije ni studije društvene opravdanosti. Takvim načinom rada ostavlja se dojam neozbiljnosti, čime se odbijaju potencijalni domaći i strani ulagači.

Financiranje kapitalnih projekata zaduživanjem gotovo je nemoguće s obzirom na nizak fiskalni kapacitet lokalnih jedinica. Još je uvijek neriješeno pitanje imovinskih bilanci u pojedinim lokalnim jedinicama.

*Propisati registar kapitalnih projekata na razini lokalne i središnje države.*

*Razdvojiti proračun lokalnih jedinica na tekući i kapitalni te obvezati sve lokalne jedinice na izradu računa financiranja.*

### 15. Pokazatelji uspješnosti

Sustav praćenja uspješnosti izvršenja u lokalnim jedinicama svodi se na usporedbu planiranoga s ostvarenim. Malobrojni su primjeri pomaka s obzirom na programe. Međutim, još se ne prati uspješnost ostvarenja ciljeva niti se prate rezultati programa u smislu "proizvedenoga" općeg dobra odnosno zadovoljstva građana.

Informacije o uspješnosti izvršenja ne trebaju biti (i uglavnom nisu) dio dokumentacije godišnjeg proračuna. Najvažnije je pratiti razinu prihoda i izdataka, a još je uvijek u prvom planu uravnoteženje proračuna te kontrolirano zaduživanje lokalnih jedinica. Lokalne jedinice ne prate izdatke prema pojedinim aktivnostima niti mjere učinkovitost odnosno troškove aktivnosti stavljanjem uloženoga i dobivenoga u međusobni odnos, ne inzistiraju na kvaliteti, učinkovitosti i upravljanju. Uspješnost izvršenja nije imperativ središnje države, pa ni lokalnih jedinica.

*Svaka proračunska financijska transakcija trebala bi identificirati proračun i mjesto troška, svrhu ili uslugu koja se njome ostvaruje, izvor sredstava i vrstu prihoda ili izdataka.*

### 16. Računovodstvo i metodologija

*Računovodstvo proračuna* komplicirano je i regulirano brojnim propisima koji se preklapaju te sadržajno i pojmovno nisu jasni. Tako računovodstvo proračuna podcjenjuje obveze, precjenjuje imovinu i ne omogućuje konsolidaciju.

*Metodologija.* Nije utvrđen jedinstveni postupak odnosno metodologija iskazivanja prihoda i izdataka za sve proračune. Nepostojanje jedinstvene metodologije razlog je nepostojanja jedinstvenog praćenja te konsolidacije javnih prihoda i rashoda na lokalnoj razini.

*Ministarstvo financija treba lokalnim jedinicama jasno propisati oblik financijskog izvještavanja.*

*Potrebna je revizija cijelog proračunskoga računovodstvenog i izvještajnog sustava, koji bi trebalo propisati i objediniti jednim aktom. Različite propise treba*

*međusobno pojmovno uskladiti jer ih lokalne jedinice različito razumiju i primjenjuju.*

*Država, tj. Ministarstvo financija trebalo bi propisati obvezu usvajanja godišnjeg obračuna proračuna lokalnih jedinica kao financijskog izvješća. Promjene trebaju krenuti od stvaranja klasifikacije prihoda i izdataka prema određenom broju izmijenjenih kategorija. To bi omogućilo analizu prikupljenih financijskih informacija na različite načine i za različite potrebe.*

### *17. Planiranje i procjena proračuna*

*Planiranje proračuna.* Već na početku planiranja proračuna lokalnih jedinica pojavljuje se problem primjene smjernica koje propisuje MF jer su one za većinu lokalnih jedinica preopćenite. Stoga MF treba uzeti u obzir te specifičnosti i smjernice prilagoditi svim lokalnim jedinicama (općinama, gradovima i županijama). Problem je to što smjernice za pripremu i izradu proračuna MF najprije upućuje županijama i Gradu Zagrebu. Na temelju tih smjernica županije izrađuju nacrt procjene svog proračuna te izrađuju upute za općine i gradove na svom području. Međutim, županije ne ispunjavaju svoju obvezu te ne izrađuju smjernice s pokazateljima za gradove i općine na svom području. To je i osnovni razlog zbog kojega općine i gradovi smatraju da su smjernice preopćenite, te samo djelomice primjenjive.

Osim toga, općine, gradovi i županije obvezne su donijeti proračun do 15. prosinca tekuće godine za sljedeću fiskalnu godinu. Nerijetko se proračun donosi posljednjih dana prosinca. Velik broj lokalnih jedinica ima najmanje jedan do dva rebalansa proračuna tijekom godine (neke tri ili četiri).

*Prilagoditi smjernice Ministarstva financija pojedinim razinama lokalnih jedinica, uz obvezu da i lokalne jedinice izrađuju vlastite pokazatelje.*

*Propisati istovjetno planiranje proračuna za sve lokalne jedinice.*

*Procjena proračuna.* Osnovni elementi za izradu plana i procjene proračuna nisu uvijek podudarni ni detaljni. Oni ovise o veličini proračuna, strukturi javnih prihoda i rashoda te o vrsti javnih funkcija koje se financiraju iz proračuna. Metode i kvaliteta procjene prihoda i rashoda proračuna lokalnih jedinica ne ovise o veličini proračunske jedinice i njezinoj gospodarstvenoj snazi nego o interesu izvršnih tijela te o kadrovskoj i stručnoj opremljenosti financijskih službi za pripremu i plan proračuna.

*Lokalne jedinice trebale bi planiranje svojih proračuna temeljiti na vlastitim pokazateljima. One jedinice koje dobivaju transfere iz središnjega državnog proračuna moraju se pridržavati smjernica o kretanju plaća i izdataka. Stoga i moraju pratiti izdatke po pojedinim stavkama.*

### *18. Planiranje javnih investicija*

Država se do sada nije ozbiljnije bavila planiranjem javnih investicija niti je napravljen cjeloviti pristup financiranju kapitalnih projekata na razini lokalnih jedinica. Tek je početkom 2000. godine za razdoblje 1996-1999. godine prvi put napravljen kompletan

popis kapitalnih investicija za pojedine sektore. Čak se ni takav popis nije našao u MF-u niti su donositelji odluka u MF-u upoznati s njim. Zanimljivo da je taj popis napravila i potpisala Vlada RH. Zbog takve "bloкаде" informacija nadležne institucije (prije svega MF) teško nadziru i kontroliraju u kojem se stupnju izvršavaju i financiraju kapitalni projekti lokalnih jedinica. Kapitalni projekti nisu grupirani u programe javnih investicija.

*Obvezati sve lokalne jedinice da prate troškove i koristi od kapitalnih projekata te da planiraju kapitalne projekte za dulje razdoblje.*

*Na razini središnje države napraviti cjelovit i detaljan popis kapitalnih projekata koji se financiraju na lokalnim razinama kako bi se omogućila kontrola doznačivanja kapitalnih dotacija lokalnim jedinicama.*

*U postupku planiranja kapitalnog ulaganja trebalo bi uvesti praksu izrade investicijskih studija, s osvrtom na moguće izvore financiranja. S obzirom na to da je riječ o projektima važnima za cijelo društvo, potrebno je uvesti obvezu izrade analize društvene opravdanosti svakog ulaganja.*

*Informirati i obučiti lokalno administrativno osoblje za suvremene načine planiranja kapitalnih projekata.*

### *19. Ocjenjivanje i nagrađivanje zaposlenika*

U lokalnim se jedinicama ne ocjenjuje rad zaposlenih. Nema sustava praćenja uspešnosti i kvalitete rada niti poticanja zaposlenika na bolje i kvalitetnije obavljanje poslova. Rezultati rada uopće se ne vrednuju. Razmišlja se u zadanim zakonskim granicama te se očekuje da konkretne pomake poboljšanja i promjena pokrene netko drugi (središnja država). Model inicijative i samostalnog djelovanja (naprednoga i kreativnoga) nije usvojen. Zbog izostanka nagrađivanja i kriterija nagrađivanja nema ni poticaja pojedinaca na kreativan i učinkovit rad. Nove ideje nikoga ne zanimaju, a krajnja posljedica takvog djelovanja (u kojemu se sustavno ne nastoji podignuti kvaliteta rada zaposlenih) jest tromost i birokratizam.

*Država, ali i lokalne jedinice trebali bi propisati sustav nagrađivanja za dobro obavljene poslove te kažnjavanje za loš rad.*

Reforma proračunskog sustava lokalnih jedinica treba se provoditi u više faza za koje ipak treba provesti dodatna konkretna istraživanja financijskog položaja lokalnih jedinica. Glavni problem glede reforme prevelika je politizacija, koja se može pojaviti uz bilo koju novom inicijativu. Stoga se treba koncentrirati na moguća poboljšanja postojećeg sustava lokalnih jedinica, s naglaskom na jačanja proračuna i proračunskih tehnika, proračunskog procesa u lokalnim jedinicama te izgradnju snažnijega kontrolnofinancijskog mehanizma središnje države. Valja educirati sve glavne sudionike proračunskog procesa kako bi shvatili i razumjeli namjere i ciljeve predloženih budućih mjera.

# LOKALNE FINANCIJE I LOKALNI PRORAČUNI U REPUBLICI HRVATSKOJ

Dr. sc. Katarina Ott,  
Institut za javne financije, Zagreb

Izvorni znanstveni rad\*  
UDK 336.12(497.5)

Mr. sc. Anto Bajo,  
Institut za javne financije, Zagreb

## Prvi dio

### SUSTAV LOKALNE VLASTI

#### Uvod

Od 1990. godine, pri početnom koncipiranju modela financiranja lokalne samouprave, postojao je veliki praktični problem financiranja novih općina, a sastojao se od četiri teškoće.

Prvo, nisu postojali podaci o fiskalnom kapacitetu općina. Za tada ustrojene općine bili su poznati podaci o javnim prihodima. Problem je bilo i to što neke regije (županije), uz primjereno porezno opterećenje, nisu imale dovoljno vlastitih izvora prihoda. Problem se pojavio i za neke općine jer nisu postojali podaci o prihodima po stanovniku, što je bilo potrebno kako bi općine mogle steći pravo propisivanja stopa nekih poreza ili dobiti postotak prihoda od središnje države.

Drugo, osnivanje novih općina uvjetovalo je i ustrojavanje nove općinske evidencije o potencijalnim prihodima. Bez takvih spoznaja o fiskalnom kapacitetu općina nije bio moguć prijedlog njihovih izvornih prihoda. Te je općine bilo moguće financirati samo posredovanjem županija. Županijama su se osiguravala sredstva za financiranje, kao i općinama na njihovu području. Pojavilo se pitanje hoće li središnja država financirati lokalne jedinice izravno iz državnog proračuna ili preko županija. Na temelju prethodnih iskustava o javnim prihodima uočeno je da gradovi trebaju uvesti veće poreze od prosječnih kako bi pokrili veće rashode po stanovniku.

Treće, problem fiskalnog izravnjanja postao je još složeniji zbog posljedica rata jer je prijašnji model financiranja dopunskim sredstvima postao neupotrebljiv. Reforma porez-

\* *Primljeno* (Received): 26. 06. 2001.

*Prihvaćeno* (Accepted): 10. 08. 2001.

nog sustava, kao i uvođenje novog načina financiranja lokalne samouprave, provodili su se u uvjetima koji su zbog posljedica ratnih razaranja i obnove otežavali pronalaženje optimalnih rješenja za okomitu i vodoravnu raspodjelu proračunskih prihoda i rashoda.

Četvrto, pojavili su se problemi obnove ratom razrušenih područja koji su i danas aktualni. Takvi se rashodi nisu mogli uključiti u redoviti sustav financiranja lokalnih jedinica. O mogućem relativnom rasponu prihoda općina, odnosno odstupanju od republičkog (ili županijskog) prosjeka samo se nagađalo.

Na temelju prethodnih spoznaja donesen je Zakon o financiranju jedinica lokalne samouprave i uprave (NN 117/93). Time je uspostavljen sadašnji sustav financiranja lokalnih jedinica u Hrvatskoj. Novi teritorijalni ustroj te novi način financiranja lokalnih jedinica od početka primjene do danas pokazao je i neke nedostatke koji su komplicirali nalaženje i određivanje mjera za sustav fiskalnog izravnjanja. Nužnim se postavilo pitanje ublažavanja razlika sustavom transfera nižim razinama vlasti, kao i najbolje procjene poreza koji ostaju na razinama lokalnih jedinica odnosno određivanja u kojoj se mjeri oni dijele sa središnjom državom. Stoga ćemo navesti neke od problema koji se pojavljuju od 1994. godine.

Prvo, stalne teritorijalne promjene i prevelik broj općina dodatno su usporili dobivanje podataka o realnim financijskim uvjetima. Teško je utvrditi u kojoj su mjeri prikupljeni prihodi određeni Zakonom o financiranju jedinica lokalne samouprave i uprave kako bi se na osnovi toga mogao odrediti iznos potreban u sustavu fiskalnog izravnjanja.

Drugo, većina novonastalih lokalnih jedinica u 1994. godini nije imala imovinsku bilancu i nisu znale čime raspolažu te kolika je vrijednost njihove imovine. Općine i gradovi također nisu imali središnje podatke o imovini jer su određenu imovinu prepustili novonastalim jedinicama, a podaci koji su postojali o imovini i završnim računima za prijašnje godine bili su potpuno neupotrebljivi jer je vrijednost imovine (bez obzira na revalorizaciju) bila vrlo niska i nije odgovarala stvarnim tržišnim vrijednostima.

Treće, područja Republike Hrvatske pokazuju različitu demografsku i ekonomsku sliku uvjetovanu promjenama tijekom vremena. Stalne promjene veličine područja lokalnih jedinica upućuju na potrebu razmatranja ne samo povijesnih nego i ekonomskih, političkih i demografskih obilježja određenog prostora. Bogatstvo ili siromaštvo lokalne jedinice proisteklo iz različite distribucije prirodnih i ekonomskih izvora i dalje određuje sustav financiranja lokalnih jedinica. Procjena ovih nejednakosti utječe na odluku o najboljoj raspodjeli transfernih sredstava lokalnim jedinicama koje ne pokrivaju minimum potreba stanovništva na svom području.

Četvrto, značenje i razvoj turističke djelatnosti još je više pridonio aktualiziranju pitanja razvoja hrvatskih otoka te određivanju i predstavljanju nacionalnog programa razvoja otoka i načinu njihova financiranja. U selektivnom pristupu financiranju najsiromašnijih lokalnih jedinica (koje obuhvaćaju i otoke) preostaju dotacije središnje države. Takvi programi trebaju postojati i provoditi se na cijelom području hrvatskih županija, općina i gradova, ali je ostao praktični problem određivanja kriterija za dodjelu dotacija.

Peto, udio dotacija središnje vlasti u financiranju ukupne javne potrošnje lokalne vlasti određuje stupanj ovisnosti lokalne vlasti o središnjoj. Pritom se pojavljuje potreba određenja optimalnog stupnja decentralizacije. Optimalni stupanj decentralizacije fi-

skalnog sustava u Hrvatskoj bio bi takva kombinacija stupnja autonomnosti lokalne vlasti i stupnja ovisnosti o središnjoj razini vlasti koja bi omogućila postizanje maksimalne razine blagostanja u zemlji.

Šesto, prema podacima Državnog ureda za reviziju, na razinama lokalnih jedinica pojavljuju se viškovi financijskih sredstava (proračunski suficiti)<sup>1</sup>. Ti viškovi pokazuju da se ostvaruje nejednaka razina zadovoljavanja javnih potreba. Velike potrebe, uz viškove sredstava, otvaraju pitanje optimalnosti sustava financiranja lokalnih jedinica.

Sedmo, prihodi lokalnih jedinica nisu realno planirani, a često se uočava da u računovodstvenim knjigama nisu bili evidentirani svi prihodi i izdaci te da nije provedena pravodobna naplata prihoda. Pojedini su izdaci prelazili planirane iznose, a pojedini su izvršeni neplanirano. Dio proračunskih sredstava korišten je nenamjenski.

Osmo, nisu vođene sve propisane obvezne pomoćne knjige, nisu sastavljeni popisi kapitalne imovine, pojavljuju se nepravilnosti u blagajničkom poslovanju jer blagajničke izvještaje nije kontrolirao zakonski predstavnik.

Deveto, pojedine se jedinice nisu držale odredaba Uredbe o postupku nabave roba i usluga i ustupanju radova. Nisu zaključivani ugovori o izvođenju radova ili nisu imali sve propisane stavke, nije osiguran stručni nadzor izvođenja radova.

Deseto, poglavarstva i predstavnička tijela lokalnih jedinica nisu mjesečno odnosno tromjesečno izvještavala o iskorištavanju tekuće pričuve. Veći broj lokalnih jedinica stalno krši Zakon o financiranju jedinica lokalne samouprave te se zadužuju kod bankarskog sektora i daju jamstva (čak i za tekuće izdatke) putem dopuštenog postotka prihoda iz prethodne godine.

Uočeni nedostaci financiranja lokalne samouprave u prvoj fazi primjene novog sustava zahtijevaju odgovarajuća istraživanja kako bi se omogućile prilagodbe u izboru instrumenata financiranja, a time i povećala njegova učinkovitost. Stoga je potrebno razmotriti rješenja i mjere provedene u nekim drugim zemljama, koje bi se mogle primijeniti i u sustavu financiranja lokalnih jedinica u Hrvatskoj. Ne treba težiti potpunom "preslikavanju" tuđih uspješnih rješenja već voditi brigu o posebnim uvjetima kako bi se rješenja primijenila na najbolji način. Očito je da se unutar fiskalnog sustava pojavljuje problem jasne raspodjele fiskalnih ovlasti, financijskog upravljanja, izgradnje institucio-

---

<sup>1</sup> Nekoliko je razloga pojave proračunskog suficita lokalnih jedinica.

Prvo, lokalne jedinice za financiranje izgradnje kapitalnih projekata dobivaju kapitalne dotacije od središnje države. U brojnim slučajevima dinamika provedbe kapitalnog projekta nije vremenski usklađena tako da lokalne jedinice dobiju dotacije koje ne utroše za financiranje namjenskoga kapitalnog projekta u tekućoj godini. Lokalne jedinice prenose sredstva u iduću godinu te ih upotrijebe za nastavak provedbe projekta kapitalnih investicija.

Drugi je razlog karakter neporeznih prihoda. Lokalne jedinice neporezne prihode moraju iskoristiti za zakonom propisane namjene. Događa se da lokalne jedinice ne iskoriste sredstva namjenskih prihoda za financiranje projekata (npr. zaštite okoliša) u tekućoj godini te ih prenose u iduću godinu. U nekim lokalnim jedinicama neporezni prihodi čine i do 50 % proračunskih prihoda koje moraju namjenski iskoristiti jer je to propisano zakonima. Nasuprot tome, drugih 50% proračunskih prihoda nije dovoljno za financiranje ostalih izdataka lokalnih jedinica.

Treće, lokalne se jedinice zadužuju za financiranje kapitalnih projekata. Pokatkad lokalne jedinice iznose dobivene zaduživanjem ne utroše u proračunskoj godini. Tada se pojavljuje proračunski suficit, a sredstva suficita prenose se i koriste u sljedećoj fiskalnoj godini za financiranje kapitalnih projekata.

Za sva tri slučaja "proračunskog suficita" može se reći da nisu "klasičan proračunski suficit" nastao zbog priljeva proračunskih prihoda većeg od rashoda nego je rezultat slabe alokacijske učinkovitosti središnje države i lokalnih jedinica.



nalne strukture te utvrđivanja financijskih sredstava potrebnih pojedinoj lokalnoj jedinici u ispunjavanju zadataka iz njezina djelokruga.

## **1 . Struktura lokalnih jedinica**

### *1.1 Institucionalni okvir lokalne samouprave i uprave u Hrvatskoj*

Donošenjem Ustava (1990) i osamostaljenjem Republike Hrvatske (1991) definirane su jedinice lokalne samouprave i uprave. Županije imaju dvostruku ulogu: kao jedinice lokalne samouprave i kao jedinice lokalne uprave. Ustav određuje općine i gradove kao jedinice lokalne samouprave.

Do 1992. godine Hrvatska je imala 115 općina. Donošenjem Zakona o lokalnoj samoupravi i upravi (NN 90/92) definirana je organizacija i nadležnost lokalne samouprave te obavljeno razgraničenje poslova koji pripadaju području državne uprave i onih koji pripadaju lokalnoj samoupravi. Prema Zakonu o područjima županija, gradova i općina u RH (NN 10/92), Hrvatska od 1992. ima 20 županija, glavni grad Zagreb, 2 kotara (Knin i Glina), 67 gradova i 434 općine.

Do 1993. postojao je naslijeđen sustav financiranja općina koji nije odgovarao novom ustroju. Prenošnje upravnih funkcija na županije te definiranje općina i gradova kao jedinica lokalne samouprave odredilo je i sljedeći korak koji se odnosio na uređenje sustava financiranja lokalnih jedinica.

Donošenjem Zakona o financiranju jedinica lokalne samouprave i uprave (NN 117/93) uspostavljen je sadašnji sustav financiranja lokalnih jedinica. Sustav financiranja lokalnih jedinica obuhvaća županije, gradove i općine te Grad Zagreb koji je dobio poseban status u sustavu financiranja. Od 1990. do 1993. godine nije se mogla dobiti realna slika o prihodima i izdacima lokalnih jedinica upravo zbog osnivanja lokalnih jedinica te, posebice, zbog ratnih razaranja. Novi statistički podaci o praćenju prihoda lokalnih jedinica prilagođeni su metodologiji Međunarodnoga monetarnog fonda. Ta metodološka prilagodba dodatno je usporila dobivanje slike o financijskom stanju lokalnih jedinica. Tek su od 1993. godine definirani prihodi koji ostaju na lokalnim razinama i okvirno određeni kriteriji za okomito i vodoravno fiskalno izravnjanje. Međutim, ostali su nepoznati učinci novog sustava financiranja na fiskalni kapacitet lokalnih jedinica.

Nakon donošenja novog Zakona o područjima županija, općina i gradova u Hrvatskoj (NN 10/97) osnovane su neke nove lokalne jedinice tako da Hrvatska 2000. godine ima 20 županija, 122 grada i 422 općine, te Grad Zagreb koji ima status i grada i županije.

#### **Glavni zakoni kojima se regulira lokalna samouprava i uprava u Hrvatskoj**

1. Zakon o lokalnoj samoupravi i upravi (1992),
2. Zakon o financiranju jedinica lokalne samouprave i uprave (1993),
3. Zakon o područjima županija, gradova i općina u RH (1992. i 1997),
4. Zakon o proračunu (1994),
5. Zakon o Gradu Zagrebu ( 1992. i 1997).

Hrvatska je 11. studenog 1997. ratificirala Europsku povelju o lokalnoj samoupravi i na taj način prihvatila načela utvrđena tom poveljom.

## 1.2. Glavna obilježja sustava lokalnih jedinica

Hrvatska je složena državna zajednica s tri razine vlasti: središnjom državom, županijama te općinama i gradovima. Jedinice lokalne samouprave su županije (kao jedinice lokalne uprave i samouprave), gradovi i općine (kao jedinice lokalne samouprave). Županije, gradovi i općine svojim statutima detaljnije reguliraju unutarnji ustroj i način rada.

**Županija** je istodobno jedinica lokalne uprave i samouprave. Ona ponajprije obavlja poslove državne uprave, a potom i poslove lokalne samouprave. To je temeljna jedinica državne uprave u kojoj svoje interese izražavaju općine i gradovi s njezina područja. Takva dvojna uloga županija utječe na rad njezinih tijela koja također imaju obilježja dvojnosti.

Obilježje dvojnosti očituje se i u financiranju županijskih funkcija. Tako se rashodi za upravne poslove županija što ih obavljaju županijski uredi kao državna upravna tijela (prije svega plaće službenika i namještenika, te materijalni rashodi) financiraju iz državnog proračuna. Poslovi iz samoupravnog djelokruga financiraju se iz županijskog proračuna.

### **Poslovi iz samoupravnog djelokruga županija**

Županija obavlja aktivnosti usmjerene na ravnomjeran gospodarski i društveni razvoj jedinica lokalne samouprave na svom području. Često usklađuje stajališta jedinica lokalne samouprave (općina i gradova na svom području) o pitanjima o kojima odlučuju tijela državne vlasti, odnosno usklađuje uređivanje pitanja od zajedničkog interesa o kojima odlučuju tijela jedinica lokalne samouprave u sastavu županije.

Županija usklađuje razvoj i mrežu odgojnih, prosvjetnih, kulturnih, zdravstvenih, socijalnih, komunalnih i drugih institucija te objekte infrastrukture važne za područje županije kao cjeline. Županija obavlja i poslove koje su gradovi i općine prenijeli na nju (osniva javne ustanove i druge pravne osobe radi ostvarivanja zajedničkih ciljeva gradova, općina te županije kao cjeline).

Županija osigurava sredstva za financiranje djelatnosti županijskih tijela, zaštitu okoliša i zdravstvenu zaštitu, za javne potrebe i potrebe ustanova čiji je osnivač.

Županije su imale bitnu ulogu u dodjeli dopunskih sredstava gradovima i općinama na svom području koji su bili izravno zahvaćeni ratom i pretrpjeli ratna razaranja (do 1995. godine gotovo 25% državnog područja bilo je privremeno okupirano). Ratom razrušene općine i gradovi (posebice područja Vukovarsko-srijemske i Osječko-baranjske županije) dobivali su do 2000. godine dopunska sredstva iz državnog proračuna putem županijskog proračuna.

Država je davala dotacije županijama, a županije su sredstva doznačivale gradovima i općinama na svom području. Smatralo se da na taj način županije mogu lakše i realnije utvrditi potrebnu veličinu financijskih sredstava na svom području.

Od 2000. godine dotacije se dodjeljuju izravno iz državnog proračuna svim županijama, gradovima i općinama na području od posebne državne skrbi.

U praksi postoje brojne zamjerke na rad županija jer one često ne izvršavaju obveze ujednačavanja razvoja nerazvijenih područja. Zbog pasivne uloge županija te slabe

koordinacije županija s općinama i gradovima na njihovu području često se gradovi i općine izravno obraćaju središnjoj državi za financijsku potporu u pružanju javnih usluga.

**Grad** je jedinica lokalne samouprave u čiji sastav osim užega gradskog područja mogu biti uključena i prigradska naselja. Grad je svako mjesto koje ima više od 10 000 stanovnika. Ako postoje razlozi (npr. povijesni, gospodarski, geoprometni), gradom može postati i svako mjesto koje ne mora ispunjavati formalan uvjet o broju stanovnika.

Grad obavlja iste poslove kao i općina. Često se gradske i općinske funkcije preklapaju te ih je teško razlikovati. S obzirom na visinu proračunskih sredstva i broj stanovnika postoje gradovi koji bi mogli biti općine, kao i općine koje bi mogle biti gradovi.

Hrvatska ima 122 grada koji su jedinice lokalne samouprave. Financijska slika gradova s više od 40 000 stanovnika znatno je bolja jer imaju mogućnost propisati prirez na porez na dohodak po stopi do 30%. Grad Zagreb može propisati čak 60 % prireza na porez na dohodak.

*Tablica 1. Stopa prireza poreza na dohodak u nekim gradovima*

Grad	Stopa prireza (u %)
Zagreb	18,00
Pula	7,50
Rijeka	6,25
Varaždin	6,50
Split	6,25
Osijek	6,00
Dubrovnik	7,50
Karlovac	7,50
Vinkovci	7,50
Šibenik	6,00
Slavonski Brod	6,00
Velika Gorica	7,50

*Izvor:* Središnji ureda Porezne uprave, 2000.

Stope poreza na dohodak su 15, 25 i 35 %. Na ukupnu poreznu osnovicu najprije se naplaćuje porez, a potom (prema obračunanom porezu na dohodak) razrezuje se stopa prireza. Prihod od poreza na dohodak zajednički je prihod koji se dijeli između države, županija i općina. Od 100% naplaćenog poreza na dohodak 32% pripada općinama i gradovima, 8% županijama te 60% državi.

Do 2000. godine svi gradovi s više od 40 000 stanovnika mogli su uvesti prirez poreza na dohodak. Novi zakonski prijedlozi (od 2001. godine) usmjereni su na to da se ostalim gradovima i općinama omogući uvođenje prireza po stopi do 30%. To će rješenje navodno osigurati veći udio poreza u ukupnim prihodima općina i gradova. Ipak ostaje pitanje treba li svim općinama i gradovima dopustiti uvođenje prireza poreza na dohodak ili omogućiti veće sudjelovanje u raspodjeli poreza na dohodak? Dosadašnja

praksa pokazuje da općine i gradovi od 100% naplaćenog poreza na dohodak u svom proračunu zadržavaju 32%. Možda bi se taj postotak mogao povećati. U suprotnome se dolazi u situaciju da će velik broj općina i gradova uvesti prireze, čime će se dodatno komplicirati porezni sustav, a porezni teret ostati nepromijenjen ili čak povećan.

**Grad Zagreb** obavlja funkcije grada i županije. Zagreb kao glavni grad čini posebnu i jedinstvenu teritorijalnu i upravnu cjelinu. Grad Zagreb ima status grada županije, što znači da je njegova samouprava i uprava organizirana samo na razini grada kao cjeline te da ne postoje uže lokalne samoupravne jedinice za pojedine dijelove grada. Predviđena je dioba lokalne samouprave na gradske četvrti i mjesne odbore. Međutim, mjesni odbori i gradske četvrti nemaju status lokalnih jedinica niti pravnih osoba.

Područje i organizacija upravljanja gradom često su mijenjani tako da je od početka 1997. novim zakonom Zagreb izdvojen iz sastava Zagrebačke županije, ali sa znatno manjim teritorijalnim opsegom. Grad Zagreb kao županija ima manju autonomiju od ostalih gradova i općina u Hrvatskoj jer su županije ponajprije jedinice lokalne uprave. Posebnost položaja i upravljanja Gradom Zagrebom ogleda se u njegovoj izravnoj podređenosti organima središnje vlasti, što ujedno pokazuje stupanj postojeće centralizacije. Izvršna tijela Grada obnašaju gradsku vlast, a uglavnom su odgovorna Vladi i državnim ministarstvima.

Mjesne samouprave na nižim razinama (za koju su osobito zainteresirani građani) nema, pa nema ni decentralizacije poslova, ovlasti i izvora financijskih sredstava koje drži središnja vlast.

Potrebno je izmijeniti i dopuniti postojeći Zakon o Gradu Zagrebu kako bi mu se osigurala potpuna autonomija i izgradnja te razvoj lokalne samouprave, uz što manji utjecaj središnje države.

**Općina** je jedinica lokalne samouprave i uprave koja se osniva za područje više naseljenih mjesta koja čine prirodnu, gospodarsku i društvenu cjelinu, a koja su povezana zajedničkim interesima stanovništva.

#### **Samoupravni djelokrug općine (grada)**

Općina (grad) osigurava uvjete za razvoj gospodarskih, društvenih, komunalnih i drugih djelatnosti na svom području. Općine (gradovi) obavljaju niz funkcija koje se odnose na osiguranje uvjeta za urbanističko planiranje, zaštitu čovjekova okoliša, brigu o uređenju naselja, kvalitetu stanovanja, komunalne objekte, obavljanje komunalnih i drugih uslužnih djelatnosti, kao i lokalne infrastrukture. Općina (grad) upravlja imovinom, osigurava pružanje usluga stanovništvu s područja tjelesne kulture i športa, brige o djeci, socijalnoj skrbi, osniva javne ustanove društvenih, gospodarskih, komunalnih i drugih socijalnih djelatnosti.

Broj se općina od 1990. neprekidno povećava. Teritorijalna se organizacija temelji na velikom broju relativno malih općina i, nažalost, samo formalnom razlikovanju općina (pretežito seoskih jedinica) i gradskih lokalnih jedinica. Sve je veći broj općina i gradova koji nisu u mogućnosti financijski, organizacijski, a ni kadrovski samostalno obavljati javne funkcije i usluge koje su im dodijeljene, te ovise o financijskoj pomoći središnje države. To pridonosi većoj centralizaciji sustava. Svakako bi trebalo utvrditi

poželjnu veličinu lokalnih jedinica koje bi mogle zadovoljiti potrebe građana i motivirati ih da sudjeluju u lokalnim poslovima.

Granice između općina (gradova) granice su rubnih katastarskih područja, a mogu se sporazumno mijenjati i usklađivati. Često se pojavljuje potreba osnivanja novih općina ili gradova. Razlozi osnivanja najčešće su želja za jačim i bržim gospodarskim razvojem određene "nove općine ili grada" i shvaćanje da je u dotadašnjemu teritorijalnom ustroju to bilo nemoguće. Vrlo su često takvi stavovi precijenjeni jer nove lokalne jedinice nisu sposobne financirati ni osnovne funkcije na svom području.

#### **Postupci osnivanja novih lokalnih jedinica (općina i gradova)**

Pri osnivanju nove općine ili grada predlagatelj promjene može biti općinsko ili gradsko vijeće ili pak trećina građana s prebivalištem na području za koje se promjena zahtijeva. Potrebna je suglasnost ministra financija, prijedlog izvora financiranja svih obveza buduće općine odnosno grada, te mišljenje županijske skupštine na čijem se području osniva nova općina ili grad.

Nakon osnivanja nove općine (grada) donosi se sporazum kojim se dijeli imovina. Sporazum treba u roku deset dana od potpisivanja dostaviti Ministarstvu za pravosuđe i lokalnu upravu i samoupravu. Ako se ne postigne sporazum, jedinice lokalne vlasti moraju u roku 15 dana obavijestiti ministarstvo.

Nakon osnivanja nove općine (grada) jedan od najčešćih problema jest podjela imovine i obveza što često vodi do sudskih sporova koji traju godinama.

Pri osnivanju novih lokalnih jedinica, kao i pri promjeni područja ili sjedišta lokalnih jedinica, trebalo bi utvrditi kriterije koje bi lokalna jedinica trebala zadovoljiti da bi stekla uvjete za ustroj ili preustroj (površina područja, broj stanovnika, osnovni gospodarski preduvjeti, opravdanost postojanja nove jedinice itd.).

**Područja od posebne državne skrbi** utvrđena su Zakonom o području posebne državne skrbi radi uklanjanja posljedica rata, bržeg povratka prognanika i izbjeglica, demografskoga i gospodarskog napretka te postizanja što ravnomjernijega regionalnog razvoja. Na područjima od posebne državne skrbi djeluje 111 jedinica lokalne vlasti (29 gradova i 82 općine) koji primaju tekuće dotacije iz središnjega državnog proračuna. Općine i gradovi na tim područjima podijeljeni su u tri skupine prema kojima su usmjerene poticajne mjere za naseljavanje i razvoj tih područja. Poticajne mjere obuhvaćaju dodjelu kuća i stanova, brojna porezna oslobođenja (pri oporezivanju dobiti, dohotka, prometa nekretnina, nasljedstva i darova), veće plaće državnih službenika itd.

### *1.3. Veličina lokalnih jedinica*

Ne može se precizno reći koliki je broj stanovnika Hrvatske. Najnoviji raspoloživi podaci datiraju iz 1991. godine, kada je napravljen posljednji popis stanovništva. Te ćemo podatke i mi upotrijebiti.

Lokalnu samoupravu u Hrvatskoj čini 565 jedinica lokalne vlasti s 4,7 milijuna stanovnika (prema popisu iz 1991. godine) koji žive na ukupnoj površini od 56 541,63 km<sup>2</sup>.

U Hrvatskoj postoje velike razlike u veličini lokalnih jedinica te u broju stanovnika koji žive na tim područjima.

Tablica 2. Površina i broj stanovnika županija

Županije	Površina (km <sup>2</sup> )	Broj stanovnika (u tisućama)
Zagrebačka	3 077	282
Krapinsko-zagorska	1 230	148
Sisačko-moslavačka	4 447	251
Karlovačka	3 621	184
Varaždinska	1 260	187
Koprivničko-križevačka	1 733	129
Bjelovarsko-bilogorska	2 637	144
Primorsko-goranska	3 589	323
Ličko-senjska	5 350	85
Virovitičko-podravska	2 021	104
Požeško-slavonska	1 821	99
Brodsko-posavska	2 026	174
Zadarska	3 643	214
Osječko-baranjska	4 149	367
Šibensko-kninska	2 993	152
Vukovarsko-srijemska	2 448	231
Splitsko-dalmatinska	4 523	474
Istarska	2 812	204
Dubrovačko-neretvanska	1 781	126
Međimurska	729	119
Grad Zagreb	640	777
UKUPNO	56 541	4 784

Izvor: Državna geodetska uprava - travanj 1997. god.  
Državni zavod za statistiku, popis iz 1991. god.

Najveća županija u Hrvatskoj je Ličko-senjska, približne površine 5 350 km<sup>2</sup>. Najmanja županija je Međimurska, površine 729 km<sup>2</sup>. Prosječna površina županija, bez Grada Zagreba, jest 2 795 km<sup>2</sup>, a s Gradom Zagrebom 2 692 km<sup>2</sup>. Prosječan broj stanovnika u županijama je 227 822.

Prosječna površina gradskih općina iznosi 167 km<sup>2</sup>, među kojima je najveća gradska općina Gospić, površine od 966 km<sup>2</sup>, a najmanja Kastav, s površinom od 11 km<sup>2</sup>. Prosječan broj stanovnika u gradovima je 23 341.

Prosječna površina općina u Hrvatskoj iznosi 85 km<sup>2</sup>, a najveća među njima je općina Gračac, s površinom 955 km<sup>2</sup>, a najmanja općina Dekanovac, površine 6 km<sup>2</sup>. Prosječan broj stanovnika u općinama je 4 589.

#### 1.4. Središnji nadzor lokalnih jedinica

Središnja država provodi administrativnu i financijsku kontrolu lokalnih jedinica.

Administrativnu kontrolu obavlja Ministarstvo pravosuđa lokalne uprave i samouprave, koje kontrolira usklađenost rada predstavničkih tijela lokalne jedinice sa zakoni-

ma. Obavlja se i kontrola općih akata što ih donose lokalne jedinice, a moraju biti u skladu s Ustavom i zakonima.

Ako akti lokalnih jedinica nisu u skladu sa zakonom, Ministarstvo obustavlja njihovu provedbu te predlaže Vladi pokretanje postupka pred Ustavnim sudom za ocjenu ustavnosti. Financijsku kontrolu proračuna lokalnih jedinica obavljaju Ministarstvo financija, Državni ured za reviziju te predstavnička tijela lokalnih jedinica.

Ministarstvo financija kontrolira financijska izvješća lokalnih jedinica, ali ne kontrolira lokalne proračune. U lokalnim jedinicama nisu osnovani odjeli unutarnjega i proračunskog nadzora premda već tri godine postoji zakonska obveza njihova ustrojstva. Dodatni je problem nepostojanje sustava državne riznice na razini središnje države, a time i na razini lokalnih jedinica.

*Državni ured za reviziju* jedanput u godini kontrolira proračun lokalnih jedinica. Prema nalogu MF-a, nadzor se može provesti i više puta u godini. Ured za reviziju ne može sankcionirati utvrđene nepravilnosti, već to čine druga tijela izvršne i sudbene vlasti. Izvješće o provedenoj reviziji podnosi se Saboru, koji odlučuje o mjerama što ih treba poduzeti.

*Predstavničko tijelo lokalne jedinice* (poglavarstvo) samostalno nadzire izvršavanje proračuna i financijsko poslovanje, te iskorištavanje sredstava koja se proračunom raspoređuju za pojedine namjene. Poglavarstvo nadzire financijsko, materijalno i računovodstveno poslovanje korisnika proračuna tako da otkriva (ne)pravilnosti glede namjene, opsega i dinamike upotrebe sredstava. O svom nalazu obvezno je izvještavati MF, koji neizravno kontrolira financijsko stanje lokalnih jedinica.

### *1.5. Suradnja između razina vlasti*

Zajednička suradnja lokalnih jedinica u pružanju javnih usluga je slaba. Naime, postoje primjeri da lokalne jedinice zajedno organiziraju te zajedno, preko istog poduzeća zbrinjavaju gradski otpad i odvoze smeće. Međutim, to je zaista slučaj a ne pravilo.

Osim toga, u Hrvatskoj od 1971. godine postoji Savez gradova i općina kao nevladina i nestranačka organizacija čiji je osnovni cilj suradnja te promicanje interesa jedinica lokalne samouprave. Savez ima status promatrača u stalnom kongresu lokalnih i regionalnih vlasti u Vijeću Europe. U Savez je dobrovoljno udruženo 385 lokalnih jedinica (94 grada i 291 općina), što čini 70 % lokalnih jedinica u Hrvatskoj. Savez se pojavljuje kao predlagatelj novih zakona usmjerenih na poboljšanje statusa lokalne samouprave. Savez je u 2000. predložio i novi zakon o lokalnoj samoupravi u čijoj su izradi sudjelovali i brojni stručnjaci s područja lokalne samouprave.

Radi boljega gospodarskog i socijalnog razvoja lokalne jedinice mogu sklapati sporazume o međusobnoj suradnji na dobrovoljnoj osnovi. Moguća je suradnja s lokalnim jedinicama drugih država i pristup međunarodnim udruženjima lokalnih jedinica.

#### **Suradnja s drugim lokalnim jedinicama**

Odluku o uspostavi suradnje donosi predstavničko tijelo (općinsko i gradsko vijeće) lokalne jedinice. Predstavničko tijelo šalje nacrt o suradnji županu jedinice lokalne vlasti s kojom se taj sporazum sklapa. Mišljenje o nacrtu o suradnji župan šalje Ministarstvu

pravosuđa lokalne uprave i samouprave. To ministarstvo traži mišljenje drugih tijela državne uprave u čijem su djelokrugu područja na koja se sporazum odnosi. Ministarstvo pravosuđa lokalne uprave i samouprave daje *suglasnost na sporazum o suradnji*.

## 2. Lokalna uprava (administracija) i politika

Osim Ustava i zakona kojima je propisan ustroj i djelokrug lokalne samouprave i uprave, lokalne jedinice svojim statutima detaljnije reguliraju unutarnji ustroj i djelokrug administrativnih (upravnih) tijela. Statut lokalne jedinice donosi predstavničko tijelo.

Županije primarno obavljaju poslove državne uprave koji se financiraju iz državnog proračuna, a potom i poslove lokalne samouprave.

Sve lokalne jedinice imaju predstavnička i izvršna tijela vlasti. Za obavljanje pojedinih funkcija osnivaju se upravni odbori izvršne vlasti. Vrste i broj odbora te broj zaposlenika ovise o veličini i gospodarskoj snazi lokalne jedinice.

### 2.1. Administrativna tijela lokalnih jedinica

*Predstavnička tijela* lokalnih jedinica jesu općinsko vijeće, gradsko vijeće (u Gradu Zagrebu gradska skupština) i županijska skupština. Predstavničko tijelo sastoji se od članova (vijećnika) i tijela (odbora).

Prava i dužnosti članova predstavničkog tijela, te unutarnje ustrojstvo rada utvrđuju se zakonom, statutom lokalne jedinice, te poslovníkom predstavničkog tijela. Predstavničko tijelo općine, grada ili županije donosi *poslovník* nazočnom većinom članova.

Mandat članova traje četiri godine, a njihova je funkcija počasna. Članovi (vijećnici) imaju pravo naknade troškova tzv. izgubljene zarade za vrijeme obavljanja funkcija. Predstavničko tijelo ima *predsjednika* i *dva potpredsjednika*. Njihova prava i dužnosti utvrđuju se poslovníkom predstavničkog tijela.

U raspravama o pitanju financiranja ili drugim pitanjima na sjednicama predstavničkog tijela glasuje se javno. Moguće je i donošenje odluke o tajnom glasanju o nekom pitanju. Glasovanjem se donose statuti jedinica lokalne vlasti, njihovi proračuni i završni računi. Radi pripreme donošenja pojedinih odluka, predstavničko tijelo može osnivati stalne i povremene odbore.

#### **Osnovni zadaci predstavničkog tijela lokalnih jedinica**

1. Donošenje statuta, odluka i drugih općih akata kojima se uređuju pitanja iz samopravnog djelokruga lokalne jedinice.
2. Uređenje ustroja i djelokruga upravnih odjela lokalne jedinice.
3. Biranje i razrješavanje dužnosti načelnika i zamjenika načelnika te članova predstavničkog tijela.
4. Osnivanje javnih ustanova za obavljanje gospodarskih i društvenih djelatnosti važnih za lokalnu jedinicu.
5. Donošenje proračuna i odluka o izvršenju proračuna, zaduživanju i davanju jamstva pravnim osobama u vlasništvu (većinskom) lokalnih jedinica.
6. Donošenje odluke o prihodima proračuna i proračunskih korisnika.



Općinsko vijeće može imati od 16 do 32 vijećnika, gradsko od 20 do 50, županijska skupština 30 do 50. Broj članova vijeća utvrđuje se na temelju broja stanovnika lokalne jedinice.

*Tijela izvršne vlasti su poglavarstva* lokalnih jedinica. Poglavarstvo nadležno za financije podnosi predstavničkom tijelu prijedlog financijskih akata, proračuna i odluke o izvršavanju proračuna te prijedlog odluka o prihodima.

**Izvršna vlast obavještava predstavničko tijelo lokalne jedinice o:**

1. izvršenju proračuna za prvo polugodište,
2. izvršenju proračuna za prethodnu godinu,
3. računima dobiti i gubitka javnih poduzeća i javnih ustanova,
4. utrošku i stanju pričuva te o stanju imovine.

Poglavarstvo odlučuje o raspolaganju sredstvima tekuće pričuve. Poglavarstvo može ovlastiti predsjednika da upravlja sredstvima tekuće pričuve te o neraspoređenim prihodima. Način rada i ustroj poglavarstva uređuje se poslovníkom.

Članove poglavarstva bira predstavničko tijelo većinom glasova, a na prijedlog predsjednika poglavarstva. Članovi poglavarstva po pravilu su voditelji upravnih odjela (za gospodarstvo, društvenu djelatnost, financije i proračun, poljoprivredu, prostorno uređenje, opću upravu, prosvjetu, zdravstvo i socijalnu skrb itd.). Općinsko poglavarstvo ima od 5 do 11, gradsko od 7 do 13, a županijsko od 10 do 15 članova.

Poglavarstvo za svoj rad odgovara predstavničkom tijelu jedinice lokalne vlasti koje u određenim okolnostima može donijeti odluku o nepovjerenju.

Ako predstavničko tijelo izglasa nepovjerenje predsjedniku poglavarstva ili cijelom poglavarstvu, poglavarstvo podnosi ostavku. Ako u roku 15 dana predstavničko tijelo ne izabere novog predsjednika poglavarstva ili cijelo poglavarstvo, predsjednik poglavarstva raspušta predstavničko tijelo. Za sve odluke koje donosi poglavarstvo, predsjednik, zamjenici predsjednika i članovi poglavarstva osobno su odgovorni za svoje područje rada.

Predstavnici izvršne vlasti su općinski načelnik, gradonačelnik i županijski načelnik te njihovi zamjenici. Bira ih općinsko ili gradsko vijeće odnosno županijska skupština.

*Načelnik općine* odgovoran je tijelima središnje državne uprave za korektno obavljanje poslova državne uprave, prenesenih na tijela lokalne jedinice. Ima pravo obustaviti izvršenje općeg akta ako nije u skladu sa zakonom. *Gradonačelnik* obavlja iste funkcije kao i načelnik općine.

**Obveze načelnika, gradonačelnika i župana iz područja financija**

1. podnosi poglavarstvu prijedlog proračuna i odluke o izvršavanju proračuna,
2. otvara račun za sva plaćanja u vezi s proračunom,
3. na osnovi odluke poglavarstva (predstavničkoga tijela) odlučuje o zaduživanju,
4. prati izvršavanje proračuna,
5. informira poglavarstvo o izvršenju proračuna za prvo polugodište tekuće godine,
6. obavještava poglavarstvo o izvršenju proračuna za prethodnu godinu,
7. odobrava uporabu proračunskih pričuva do iznosa utvrđenoga godišnjim proračunom za pokriće hitnih i nepredviđenih izdataka koji se pojave tijekom proračunske godine.

Župan i županijski načelnik. Župana i njegova zamjenika (podžupana) imenuje predsjednik RH na prijedlog Vlade. Zasad su u županijama nositelji izvršne vlasti župani koji objedinjuju državnu i lokalnu vlast. Postoje prijedlozi za razdvajanje funkcije župana (odgovornoga za rad državne uprave) i uvođenje funkcije županijskog načelnika (koji bi odgovarao za rad lokalne samouprave). Međutim, potrebno je izmijeniti Zakon o sustavu državne uprave da bi se te funkcije razdvojile.

## 2.2. *Financiranje administrativnih tijela lokalnih jedinica*

Jedinice lokalne vlasti u svojim proračunima osiguravaju sredstva za obavljanje poslova iz samoupravnog djelovanja te samostalno osnivaju upravne odjele i službe. Osnivanje odjela i službi propisuju svojim statutom.

Lokalne jedinice (općine) koje imaju manje od 8 000 stanovnika osnivaju jedinstveni upravni odjel za obavljanje poslova iz samoupravnog djelovanja.

Jedinicama lokalne vlasti na području od posebne državne skrbi iz državnoga se proračuna odobravaju dopunska sredstva za osnivanje upravnih odjela i službi, te za njihovo financiranje. Sredstva dobivaju i iz županijskog proračuna, uz prethodnu suglasnost ministra financija i ministra za pravosuđe, upravu i lokalnu samoupravu.

Na sve propise kojima se uređuju plaće i naknade za rad zaposlenika u tijelima lokalnih jedinica prethodnu suglasnost daje Ministarstvo pravosuđa, uprave i lokalne samouprave. U praksi se kontrolira broj zaposlenih i visina plaća, ali unatoč tome, dolazi do povećanja i broja zaposlenih i visine plaća.

Zakoni ne reguliraju radne odnose i plaće zaposlenih u tijelima lokalne vlasti. Iznimka su lokalne jedinice odnosno administrativna tijela koja se financiraju dotacijama iz državnog proračuna.

### **Administrativni izdaci koji se (obvezno) financiraju iz proračuna lokalnih jedinica**

Osnovni izdaci administrativnih tijela koji se financiraju iz proračuna lokalnih jedinica (upravni odjeli, uredi i službe, poglavarstva, vijeća odnosno skupštine i njezina tijela) jesu:

- izdaci poslovanja (novac za plaće, naknade plaća i nadnice, naknade vijećnicima, doprinosi poslodavaca-doprinosi na plaće, naknade troškova zaposlenima), izdaci za utrošeni materijal, energiju, komunalne usluge i ostale usluge, izdaci za tekuće održavanje (opremu i zgrade, prijevozna sredstva)
- tekući i vanjski troškovi - financijski izdaci (izdaci platnog prometa i bankarske usluge, reprezentacija) i ostali nespomenuti izdaci (troškovi stručnih ispita, pribavljanja stručnih mišljenja, intelektualnih usluga)
- sredstva za nabavu kapitalnih sredstava (uredski namještaj i oprema, ostala materijalna imovina, investicijsko održavanje poslovnih zgrada)
- financiranje javnih izdataka u djelatnostima društvene brige o djeci (plaće i materijalni troškovi), osnovno školstvo, kultura, tehnička kultura, šport, zdravstvo, socijalna skrb, prostorno uređenje i zaštita okoliša, zaštita prirode, zaštita od požara, stambeno-komunalna djelatnost, gospodarstvo, pomorstvo i promet.

Najveći udio u ukupnim izdacima čine izdaci za plaće i materijalne troškove zaposlenika u lokalnoj samoupravi i korisnika proračuna. Od 8,4 milijarde kuna ukupnih prihoda lokalnih proračuna u 1999. godini 2,6 milijarde odnosno 31% proračuna izdvoje-

no je za plaće i materijalne troškove 25 500 zaposlenih koji se financiraju iz lokalnih proračuna<sup>2</sup>.

Naizgled to i nije velik udio.

Međutim, promatrajući iznose prema pojedinim razinama lokalnih jedinica, slika je drugačija. Postoje lokalne jedinice u kojima izdaci za zaposlene čine 80% proračuna. Na područjima od posebne državne skrbi veći dio lokalnih jedinica ne bi mogao bez državnih dotacija obavljati svoje zakonske funkcije i zadatke te financirati izdatke za postojeći broj zaposlenih (koji nije ograničen).

Treba istaknuti pojavu udvostručivanja odjela i službi na pojedinim razinama, unatoč vrlo snažnom odlučivanju na razini države (ministarstava i županijskih ureda).

Svakako bi trebalo ograničiti broj zaposlenih u upravnim službama lokalnih jedinica koji se posljednjih godina nagomilao. U sadašnjim financijskim prilikama lokalne jedinice ne mogu podmirivati ni najvažnije izdatke ili se samo oni isplaćuju. Činovnici postaju sami sebi svrhom, a funkcije i kapitalni projekti stavljeni su u drugi plan.

Na lokalne jedinice prenesene su funkcije koje one nisu sposobne same financirati (javna rasvjeta, socijalna skrb, plaće zaposlenih u vrtićima, vatrogastvo, zaštita okoliša i dr.). Novom organizacijom lokalne vlasti trebalo bi osigurati zadovoljavajući odnos fiskalnog kapaciteta i utvrđenih ovlasti. Svakako treba propisati obvezne izdatke koji se moraju financirati prema prioritetima i raspoloživim vlastitim izvorima prihoda.

### **3. Funkcije i usluge lokalnih jedinica**

U Hrvatskoj nisu jasno razgraničeni poslovi između pojedinih razina vlasti, pa se to odražava i u financijskim odnosima. Funkcije lokalnih jedinica nemoguće je razdvojiti zbog njihova udvajanja te nejasnih i brojnih zakonskih propisa koji reguliraju djelokrug poslova lokalnih jedinica. Premda su poslovi lokalne uprave i samouprave između države, županija, općina i grada okvirno razgraničeni, vrlo je teško reći tko obavlja pojedine poslove. Tako se u mnogim zakonima ovlasti za financiranje prenose na lokalne jedinice koje nisu sposobne financirati ni osnovne usluge na svom području. Financijski su odnosi toliko složeni da se pojedine funkcije vrlo često financiraju sa sve tri razine vlasti. To stvara prostor za diskrecijsko donošenje financijskih odluka koje zbog slaboga kontrolnog mehanizma onemogućuju dobivanje jasne financijske slike o stanju lokalnih jedinica.

Sustav prikupljanja prihoda centraliziran je, a brojne su ovlasti za financiranje izdataka decentralizirane, odnosno prenesene na lokalne jedinice. Nepostojanje uređenog sustava dotacija (transfera) te kriterija za dodjelu dotacija onemogućuje financiranje lokalnih jedinica. U većini slučajeva financiranje izdataka lokalnih jedinica ovisi o financijskoj pomoći države.

S obzirom na to da nisu jasno razgraničene funkcije ni ovlasti za financiranje, vrlo je teško funkcije predložene u projektu uskladiti s funkcijama koje postoje u Hrvatskoj. Stoga je u ovom dijelu rada dan samo okvirni pregled funkcija i način njihova financi-

---

<sup>2</sup> U taj su iznos uključena i sredstva za 4 000 zaposlenih na područjima od posebne državne skrbi koji se financiraju iz državnog proračuna.

ranja koji je prilagođen metodologiji MMF-a (GFS). Zbog slabog statističkog praćenja funkcija i izdataka lokalnih jedinica, što je rezultat konfuzne razdiobe između razina vlasti, podatke o funkcionalnim rashodima moguće je prikazati samo u ukupnom iznosu. Dobivanje podataka i slike o funkcijama prema tekućim i kapitalnim izdacima zasada je nemoguće. Dodatni su razlozi i slab računovodstveni sustav proračuna koji ne omogućuje uočavanje financijskog položaja lokalnih jedinica prema funkcijama i ekonomskim kategorijama.

Prema funkcionalnoj klasifikaciji javnih izdataka općina, gradova i županija, postoji 12 skupina izdataka koji se financiraju iz proračuna lokalnih jedinica. To su:

1. opće javne usluge,
2. javni red i sigurnost,
3. odgoj i obrazovanje,
4. zdravstvo,
5. socijalna sigurnost i socijalna skrb,
6. stambeno-komunalna djelatnost,
7. rekreacija, kultura i vjerska djelatnost,
8. poljoprivreda, šumarstvo, lov i ribolov,
9. rudarstvo, industrija i građevinarstvo,
10. prijevoz i komunikacije,
11. drugi ekonomski poslovi i usluge,
12. izdaci koji nisu razvrstani prema skupinama.

U ovom ćemo dijelu rada istaknuti pojedine funkcije ovisno o njihovu značenju.

*1. Opće javne (administrativne) usluge.* Administrativne funkcije lokalnih jedinica financiraju se iz lokalnih proračuna. Tako se u lokalnim proračunima osiguravaju sredstva za rad predstavničkih i izvršnih tijela lokalne jedinice. Uglavnom su to izdaci za obavljanje poslova iz samoupravnog djelokruga (bruto plaće, doprinosi na plaće, utrošeni materijal, energija, komunalne i druge usluge). Problemi se pojavljuju pri utvrđivanju točnog iznosa sredstava koji služe za financiranje administracije jer mnoge lokalne jedinice tekuće izdatke evidentiraju u tekućim transferima.

Administrativne funkcije gradova i općina financiraju se iz vlastitih proračuna. Međutim, županijska tijela koja obavljaju upravne funkcije financiraju se iz državnog proračuna. Funkcije iz samoupravnog djelokruga županije financiraju iz vlastitog proračuna. Poseban su slučaj područja od posebne državne skrbi, koja se financiraju (tekućim) transferima iz državnog proračuna.

Administrativne funkcije financiraju se sa sve tri razine vlasti. Glavni je problem udvostručivanje funkcija na razini županija.

*2. Javni red i sigurnosni poslovi.* Financiranje poslova javnog reda i sigurnosti obveza je središnje države. Vatrogastvo je, međutim, uključeno u funkciju javnog reda i sigurnosti. Od 2000. godine sredstva za financiranje zaštite od požara osiguravaju općine i gradovi.

Općine i gradovi osnivaju javne vatrogasne postrojbe i potiču na osnivanje dobrovoljnih vatrogasnih društava. Lokalne jedinice izrađuju planove zaštite od požara, a sred-

stva za njihovo financiranje osiguravaju u svojim proračunima. Lokalne jedinice mogu uvoditi komunalne naknade za financiranje vatrogastva. Visinu komunalne naknade usklađuju s potrebama plana zaštite od požara. Županije (i Grad Zagreb) također financiraju funkcije vatrogasnih zajednica kojima osiguravaju sredstva iz svojih proračuna.

3. *Obrazovanje (predškolski odgoj, osnovno i srednje obrazovanje). Predškolski odgoj.* Dječji se vrtići financiraju iz općinskoga i gradskog proračuna. U županijskom se proračunu osiguravaju dopunska sredstva. Iz proračuna grada/općine osiguravaju se sredstva za programe, plaće djelatnika, prostor, opremu, sredstva i pomagala te za tekuće i investicijsko održavanje objekata u njihovu vlasništvu. *Osnovno školstvo.* U gradskome i općinskom proračunu osiguravaju se sredstva za troškove produženog boravka i prehrane učenika te za druge materijalne troškove koji nisu obuhvaćeni državnim pedagoškim standardom. U proračunima županija, gradova i općina osiguravaju se dodatna sredstva za plaće potrebnog broja učitelja, kao i za druge potrebe osnovnog školstva iznad razine utvrđene državnim pedagoškim standardom. *Srednje školstvo.* Školstvo je centralizirano na razini države. Usprkos tome jedinice lokalne vlasti osiguravaju sredstva za financiranje školstva premda prema zakonu nisu obvezne to činiti. Osnivač srednjih škola je država, koja osigurava sredstva za njihovo financiranje. Stoga programe financiranja izdataka srednjeg školstva donosi država, ali i županije, općine i gradovi, koji također osiguravaju sredstva za financiranje iz svojih proračuna (npr. za tekuće investicijsko održavanje škola).

Osnovno i srednje školstvo do 1. srpnja 2001. financira se iz državnog proračuna. Gradovi financiraju programe održavanja i podizanje pedagoškog standarda koji nisu obuhvaćeni državnim pedagoškim standardom. Sredstva osigurana za financiranje osnovnog školstva iskorištavaju se za izdatke produženog boravka učenika, prehranu učenika skromnijih materijalnih mogućnosti, materijalne troškove školskih kuhinja, za njihovo održavanje i opremanje, te za hitne intervencije na održavanju objekata.

U srednjem školstvu najveći se dio sredstava troši za investicijsko održavanje, najnužnije hitne intervencije na objektima (sanacije krovova, sanitarije i dr.), opremanje učionica nastavnim pomagalicama, informatičkom opremom i sl.

Sredstva za materijalne rashode u osnovnom školstvu osiguravaju se u državnom proračunu putem Ministarstva prosvjete i športa. Sredstva za troškove prosvjete produženog boravka i prehrane učenika te ostale materijalne troškove koji nisu utvrđeni državnim pedagoškim standardom osiguravaju se u gradskom ili općinskom proračunu.

Svi su školski objekti vlasništvo države, odnosno Ministarstva prosvjete i športa. Svi korisnici objekata izvan školskog sustava plaćaju naknadu za korištenje objekata, bez obzira na to tko ih je i kada izgradio, taj se novac dijeli između škole kojoj objekt pripada i koja iz te naknade pokriva režijske troškove i Ministarstva koje bi se iz svog dijela naknade moralo brinuti o primjerenome investicijskom održavanju objekta.

Bez obzira na visinu ulaganja gradova i općina, odlučivanje o ulaganjima u školske objekte u nadležnosti je Ministarstva, koje takve odluke donosi u suradnji sa svojim županijskim uredima od kojih se očekuje da liste prioriteta dogovore sa svojim lokalnim zajednicama.

U državnom su proračunu do 30. lipnja 2001. godine osigurana sredstva za materijalne izdatke, opremu, kapitalne izdatke te za tekuće i investicijsko održavanje osnovnih i srednjih škola. Od 1. srpnja financijska sredstva za financiranje osnovnih i srednjih škola osigurat će županije i gradovi.

4. *Zdravstvo.* Zdravstvo je centralizirano i financira se s razine središnje države. Stoga se najveći dio izdataka za zdravstvo financira putem Ministarstva zdravstva, odnosno zdravstvenoga i izvanproračunskog fonda.

Zdravstvenu djelatnost uglavnom obavljaju zdravstvene ustanove u državnom vlasništvu, vlasništvu županija, te u privatnom vlasništvu (domaćih i stranih fizičkih i pravnih osoba). Županije su vlasnici domova zdravlja, ustanova za zdravstvenu njegu u kući, poliklinika, općih bolnica, ljekarni, lječilišta, ustanova za hitnu medicinsku pomoć, te zavoda za javno zdravstvo i transfuzijsku medicinu. U privatnome i mješovitom vlasništvu uglavnom su ustanove za zdravstvenu njegu u kući, poliklinike, opće bolnice, ljekarne te lječilišta.

Nadležnosti za financiranje zdravstvene zaštite koje su prenesene na županije velike su i one ih same nisu sposobne financirati. Stoga se veći dio sredstava osigurava iz državnog proračuna.

**Županija osigurava:**

1. zdravstvene mjere zaštite čovjekova okoliša na području županije, odnosno Grada Zagreba (zrak, voda, namirnice i sl.),
2. epidemiološku i socijalno-medicinsku djelatnost na svojem području, ako to ne osigurava država,
3. zdravstvenu zaštitu pučanstva županije, odnosno Grada Zagreba iznad standarda utvrđenog obveznim zdravstvenim osiguranjem,
4. zdravstvenu zaštitu osiguranih osoba ako je ne osigurava država.

Općine i gradovi nisu zaduženi za obavljanje zdravstvene zaštite. Međutim, u njihovim se proračunima mogu naći izdaci za financiranje zdravstvene zaštite, što znači da ih oni i financiraju.

5. *Socijalna sigurnost i skrb.* Potrebe socijalne skrbi financiraju se na državnoj razini putem Ministarstva rada i socijalne skrbi, koje provodi mjere socijalne skrbi. Veći dio sredstava osigurava se iz državnog proračuna. Financiranje te funkcije dijelom osiguravaju i lokalne jedinice (županije, općine i gradovi) iz svojih proračuna.

Općine i gradovi u proračunima osiguravaju 5% prihoda za podmirenje troškova stanovanja i pomoći za podmirenje troškova stanovanja (za najamninu i druge stambene troškove). Ustanove socijalne skrbi su centar za socijalnu skrb, dom socijalne skrbi, centar za pomoć i njegu. Pojedine lokalne jedinice izdvajaju sredstva za socijalne pomoći (npr. grad Rijeka) iako to po zakonu nisu obvezne činiti.

6. *Stambeno-komunalna djelatnost.* Lokalne jedinice osnivaju lokalna javna poduzeća koja se bave komunalnim poslovima. U brojnim lokalnim jedinicama položaj tih poduzeća različito je uređen te su ona u vlasništvu lokalne jedinice ili su dionička društva. U dosadašnjoj praksi vrlo je teško bilo utvrditi tko su vlasnici (dioničari) takvih poduzeća.

**Komunalne djelatnosti obuhvaćaju:**

1. opskrbu pitkom vodom, 2. odvodnju i pročišćivanje otpadnih voda, 3. opskrbu plinom i toplinskom energijom, 4. prijevoz putnika u javnom prometu (prijevoz putnika na linijama unutar zona koje utvrđuju jedinice lokalne vlasti), 5. održavanje čistoće, 6. odlaganje komunalnog otpada, 7. održavanje javnih površina, 8. održavanje nerazvrstanih cesta (održavanje svih površina koje služe za promet), 9. tržnice na malo, 10. održavanje groblja i krematorija te obavljanje pogrebnih poslova, 11. obavljanje dimnjačarskih poslova, 12. javnu rasvjetu (upravljanje, održavanje objekata i uređaja javne rasvjete).

Brojni su primjeri da više lokalnih jedinica osniva zajedničko poduzeće koje obavlja komunalne usluge na njihovu području.

Sredstva za obavljanje komunalne djelatnosti (kao i za izgradnju objekata i uređaja komunalne infrastrukture) financiraju se iz cijene komunalne usluge. Visinu cijene, način obračuna i način plaćanja komunalnih usluga određuje javno (ili dioničarsko) poduzeće. Cijena usluge može sadržavati i iznos za financiranje gradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture koji je posebno iskazan. Zanimljivo je da se iz sredstava komunalne naknade može financirati i vatrogastvo iako to nije komunalna djelatnost. Komunalna se djelatnost financira iz cijene komunalne usluge (komunalnih doprinosa), proračuna lokalnih jedinica te naknada za koncesije.

Komunalnu djelatnost opskrbe pitkom vodom, odvodnje i pročišćivanja otpadnih voda te opskrbe plinom može obavljati i trgovačko društvo u pretežitom vlasništvu države odnosno županije ako se ta djelatnost obavlja za područje ili dijelove područja više lokalnih jedinica putem magistralnih sustava u vlasništvu toga društva, a uvjeti i način obavljanja tih poslova utvrđuju se ugovorom s jedinicom lokalne samouprave.

Obavljanje komunalnih djelatnosti koje se financiraju isključivo iz njihova proračuna lokalne jedinice mogu povjeriti fizičkoj ili pravnoj osobi na temelju pisanog ugovora.

Predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave određuje komunalne djelatnosti te utvrđuje uvjete i mjerila za javno prikupljanje ponuda ili javni natječaj za dodjelu određenih komunalnih poslova na temelju ugovora. Nakon provedenoga javnog prikupljanja ponuda ili javnog natječaja predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave donosi odluku o izboru subjekta kojemu će se povjeriti obavljanje komunalnih poslova na temelju ugovora.

Na temelju odluke poglavarstvo sklapa ugovor o dodjeli određenih komunalnih poslova, a on obvezatno sadrži naznaku djelatnosti za koju se ugovor sklapa, vrijeme na koje se sklapa ugovor, vrstu i opseg poslova, način određivanja cijene za obavljanje poslova, način i rok plaćanja te jamstvo izvršitelja o ispunjenju ugovora. Ugovor se može sklopiti za najviše četiri godine.

Cijenu, način obračuna i način plaćanja komunalnih usluga određuje davatelj usluge. Cijena komunalne usluge može sadržavati i iznos za financiranje gradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture na području lokalne jedinice na kojemu se obavlja komunalna usluga, u skladu s programom gradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture.

Iznos za financiranje gradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture posebno se iskazuje u računu za izvršenu komunalnu uslugu te se sredstva doznaju u proračun lokalne jedinice prema postupku koji propisuje ministar financija.

Cijena komunalne usluge plaća se davatelju usluge, a obveznik plaćanja je vlasnik nekretnine ili korisnik, ako je vlasnik obvezu plaćanja ugovorom prenio na njega. Davatelj komunalnih usluga obavezan je pri svakoj promjeni cijene svojih usluga cjenik prijaviti svim lokalnim jedinicama na području kojih pruža usluge, i to najkasnije 30 dana prije njegove primjene. Prijava cjenika obvezatno sadrži vrstu komunalne usluge te način obračuna i plaćanja usluge, strukturu postojeće cijene komunalne usluge, predloženu novu cijenu usluge i njezinu razradu, postotak promjene cijene s obzirom na dotadašnju, razloge promjene cijene s detaljnim obrazloženjem i kalkulacijom te dan primjene nove cijene.

Predstavnička tijela lokalnih jedinica na području kojih se obavlja komunalna usluga mogu uputiti prigovore i zatražiti od davatelja komunalne usluge usklađivanje prijavljenog cjenika, te ako on ne uskladi cjenik s prigovorima većine lokalnih jedinica na čijem se području komunalna usluga obavlja, cijene iz prijavljenog cjenika ne mogu se primijeniti.

Lokalna jedinica na čijem se području izvršava komunalna usluga obvezna je u roku 15 dana od dana primjene nove cijene komunalne usluge o tome izvijestiti ministarstvo u čijem su djelokrugu cijene i županijski ured u čijem su djelokrugu poslovi gospodarstva. Inspeksijski nadzor cijena te pružanja komunalnih usluga provodi Državni inspektorat.

*Odlaganje otpada.* Lokalne jedinice donose program zaštite okoliša kojim utvrđuju mjere postupanja s otpadom. Više jedinica može sporazumno provoditi zajedničke mjere. U proračunima gradova i općina osiguravaju se sredstva za izgradnju odlagališta komunalnog otpada, a u korist tih proračuna novčane kazne uplaćuju pravne osobe koje nezakonito postupaju s otpadom. Županije osiguravaju mjere postupanja s tehnološkim otpadom. Više županija može sporazumno osigurati zajedničko provođenje tih mjera. U županijskim proračunima osiguravaju se sredstva za financiranje izgradnje odlagališta tehnološkog otpada.

*Vodoopskrba.* Opskrba vodom u djelokrugu je javnog poduzeća Hrvatske vode, koje ima status izvanproračunskog fonda, a financira se vlastitim prihodima (vodnim naknadama). Taj izvanproračunski fond je u deficitu, te se njegovi izdaci djelomice financiraju i sredstvima državnog proračuna.

Županije uglavnom daju suglasnost na planove upravljanja lokalnim vodama na pojedinim područjima koje donosi javno poduzeće Hrvatske vode. Županija ima pravo donositi i ostale planove koji se odnose na zaštitu voda, obranu od poplava, te na visinu vodne naknade. One mogu dodjeljivati i koncesije za korištenje javnoga vodnog dobra na kojemu se podižu trajne građevine, te određivati visinu koncesijske naknade. Koncesijska naknada utvrđuje se samo ako se koncesija dodjeljuje za komunalne ili socijalne potrebe. Iznos koncesijske naknade plaća se u korist županijskog proračuna, odnosno proračuna Grada Zagreba.

Gradovi i općine donose propise o korištenju vode, uređenju ili gradnji melioracijskog sustava, ograničenju ili obustavi upotrebe vode, te osiguravaju uvjete za provođenje planova obrane od poplava.



Brojni načini financiranja vodnoga gospodarstva poput sredstava javnog poduzeća Hrvatske vode, brojnih naknada (za korištenje, zaštitu voda, vađenje pijeska i šljunka) te prihoda proračuna lokalnih jedinica jasno pokazuju kako ovlasti za financiranje te sama funkcija vodoopskrbe nije jasno utvrđena ni precizirana između države i lokalnih jedinica.

Lokalna jedinica koja je iz svog proračuna financirala uređenje melioracijskog sustava može radi namirenja troškova (ili dijela troškova) uvesti obvezu plaćanja posebne naknade. Također može propisati plaćanje vodne naknade koju plaćaju vlasnici i korisnici zemljišta i drugih nekretnina prema jedinici površine (po hektaru, kvadratnome metru).

*Zaštita okoliša.* Lokalne jedinice uređuju, organiziraju, financiraju i unapređuju zaštitu okoliša.

Zaštita okoliša lokalnih jedinica obuhvaća: 1. osiguranje uvjeta za provođenje programa zaštite okoliša, 2. priprema i provođenje sanacije, 3. praćenje stanja okoliša, 4. vođenje katastra onečišćivanja okoliša te 5. mjere zaštite okoliša i informiranje javnosti.

Lokalne jedinice (općine i gradovi) u svojim proračunima osiguravaju sredstva za financiranje zaštite okoliša te sastavljaju izvješća o korištenju tih sredstava. Ta izvješća jedanput u godini dostavljaju Državnoj upravi za zaštitu okoliša. Županije pripremaju i izrađuju sanacijski program i određuje prednosti u njegovoj provedbi.

*7. Rekreacija (šport), kulturna, vjerska i ostale djelatnosti.* *Šport.* Osnovu financiranja športa čine prihodi lokalnih jedinica ostvareni obavljanjem športske djelatnosti (pravnih i fizičkih osoba), dio dobiti od priređivanja igara na sreću i sredstava kojima lokalne jedinice i država pomažu športsku djelatnost. Općine, gradovi i županije samostalno utvrđuju javne potrebe u športu i za njihovo ostvarivanje osiguravaju proračunska sredstva. Udio za to predviđenih sredstava u lokalnim proračunima pokazuje da je toj djelatnosti dano vrlo veliko značenje.

*Kultura.* Općine, gradovi i županije donose planove javnih potreba u kulturi te planove aktivnosti i priredaba koje financiraju iz svog proračuna. Lokalne jedinice financiraju djelatnost ustanova kulture čiji su vlasnici i osnivači. Također financiraju investicijsko održavanje objekata kulture.

Županija donosi program kulturnog razvoja općina i gradova na svom području te osigurava sredstva gradovima i općinama koje ne mogu same financirati programe javnih potreba. Ako županija ne može osigurati ostvarivanje programa, sredstva može osigurati država iz svog proračuna. U praksi nema propisanog sustava dotacija iako županije pomažu općinama i gradovima (tekućim i kapitalnim dotacijama i sufinanciranjem).

#### **Financiranje udruga i političkih stranaka**

*Udruge* su oblici dobrovoljnog udruživanja više građana i pravnih osoba radi ostvarivanja zajedničkih ciljeva i interesa bez namjere stjecanja dobiti.

U lokalnoj samoupravi postoje udruge s imovinom koju čine dotacije (iz proračuna općina, gradova i županija), članarine, dobrovoljni prilogi i darovi te njezina pokretna i nepokretna imovina. Lokalne jedinice nemaju zakonsku obvezu financirati udruge, osim ako to procijene korisnim i u mjeri koju smatraju potrebnom.

*Političke stranke* stječu prihode od članarina, dobrovoljnih priloga, izdavačke djelatnosti, prodaje promidžbenog materijala, organiziranja stranačkih događanja, iz proračuna lokalne samouprave, od dobiti poduzeća čiji su vlasnici i dr.

Odlukom Vlade utvrđene su visine naknade izborne promidžbe. Pravo na naknadu imaju političke stranke ako na izborima dobiju najmanje 5% glasova. Tako ovisno o izborima za županijsku skupštinu dobivaju 30 000 kuna, za gradsko vijeće 20 000 kuna, gradsko vijeće grada do 10 000 stanovnika 15 000 kuna, a za općinsko vijeće 15 000 kuna.

8. *Poljoprivreda, šumarstvo, lov i ribolov. Poljoprivreda.* Ovlaсти za djelatnosti u poljoprivredi država je prenijela na lokalne jedinice. One su odgovorne za zaštitu poljoprivrednog zemljišta od unošenja štetnih tvari, poboljšanje plodnosti, te korištenje poljoprivrednog zemljišta na način utvrđen u katastru nekretnina. Županija propisuje mjere sprečavanja erozije, čišćenja kanala, suzbijanja bolesti, uređivanja živica, održavanja poljskih putova, utvrđivanja i održavanja kanala. Županija također ustupa na korištenje poljoprivredno zemljište koje je obuhvaćeno hidromelioracijskim sustavom.

Općine i gradovi odlučuju o davanju u zakup poljoprivrednog zemljišta koje nije obrađeno u prethodnom razdoblju, uz naknadu tržišne vrijednosti vlasniku zemljišta. Općine i gradovi raspolažu zemljištem koje je u vlasništvu države te mogu davati koncesije domaćoj ili stranoj pravnoj i fizičkoj osobi. Koncesije se daju za biljnu i stočarsku proizvodnju (10 do 30 godina), dugogodišnje nasade (20 do 40 godina) te za lov i ribarstvo (10 do 30 godina).

Sredstva ostvarena od zakupnine i prodaje državnoga poljoprivrednog zemljišta prihod su proračuna općine, grada ili županije na čijem se području poljoprivredno zemljište nalazi. Polovica prihoda od zakupnine pripada županijskom proračunu, a polovica gradskom proračunu ili općinskom. Sredstva se namjenjuju za provedbu programa u poljoprivredi.

*Šumarstvo.* Šumarstvo i upravljanje šumama u djelokrugu je javnog poduzeća Hrvatske šume. Lokalne jedinice, međutim, održavaju šume na svom području i upravljaju njima. Pravne osobe i građani koji iskorištavaju šume plaćaju šumski doprinos. Sredstva šumskog doprinosa uplaćuju se na poseban račun lokalne jedinice na čijem je području obavljena sječa šume i služe za financiranje izgradnje komunalne infrastrukture.

*Lov* je u djelokrugu županija. Pravo lova stječe vlasnik (ustanovljenjem lovišta na vlastitom zemljištu), ovlaštenik prava na zemljištu (zakupljenom radi lova, na kojemu je stečeno pravo gospodarskog korištenja na temelju koncesije, zemljištu zakupljenom za lov) te druga pravna ili fizička osoba.

Postoje tri vrste lovišta: 1. vlastita - vlasnik zemljišta čija površina nije manja od 1 000 ha daje pismeno priopćenje upravnom tijelu županije ili Grada Zagreba zaduženome za lov o ustanovljenju vlastitog lovišta. Ovlaštenik prava na lov plaća lovozakupninu u korist proračuna županije (na čijem se području nalazi lovište); 2. državna - ustanovljuje ih ministar šumarstva, te 3. zajednička - na površinama zemljišta na kojima nisu ustanovljena vlastita lovišta.

Sredstva od lovozakupnina raspoređuju se ovako: 80% ide za naknade vlasnicima bez prava lova, razmjerno površini obuhvaćenoj lovištem za koje se plaća lovozakupnina, 20% ostaje na računu županijskog proračuna i koristi se za naknadu troškova davanja u zakup zajedničkih lovišta (troškova uspostave zajedničkih lovišta, zaštitu i očuvanje lovišta koja nisu u zakupu, zaštitu divljači na površinama izvan lovišta i dr.).

*Ribolov.* Hrvatska posebnim zakonima uređuje uvjete iskorištavanja mora i morske obale. Financiranje i korištenje mora na djelokrugu je županije. Osnovni instrument financiranja ribolova jest koncesija. Pomorskim zakonikom omogućuje se davanje koncesija fizičkim i pravnim osobama za upotrebu i gospodarsko korištenje pomorskim dobrom.

Osnovne funkcije županijske ovlasti svode se na dodjelu koncesije za obavljanje djelatnosti na unutrašnjim morskim vodama i teritorijalnome moru na razdoblje do četiri godine. Naknada od koncesija prihod je županijskog proračuna. Prihodi od koncesija za obavljanje djelatnosti na morskoj obali te za održavanje morskih plaža pripadaju općinskome ili gradskom proračunu.

*9. Rudarstvo, industrija i graditeljstvo. Rudarstvo.* Naknada za eksploataciju mineralnih sirovina (koja je prihod državnog proračuna) država je ustupila općini ili gradu na području kojih se obavlja eksploatacija. Sredstva naknade koriste se za gospodarski razvoj i zaštitu okoliša, iskazuju se u proračunu općine ili grada, a naknadu uplaćuje trgovačko društvo ili obrtnik. Postoje lokalne jedinice kojih prihodi od naknade (što pripadaju skupini neporezних prihoda) čine i 80 % proračunskih prihoda.

Naknada za eksploataciju mineralnih sirovina, nafte i plina iznosi 2,5%, a za ostale mineralne sirovine (energente, nemetale, arhitektonski građevni kamen, sve vrste soli, pijesak, šljunak, opekarsku glinu) do 2,5% ukupnog prihoda ostvarenoga njihovom prodajom. Za područja od posebne državne skrbi ta naknada iznosi 1%. Za eksploataciju mineralnih i geotermalnih voda iz kojih se dobivaju mineralne sirovine ili akumulirana toplina se iskorištava u energetske svrhe naknada iznosi 1% ukupnog prihoda ostvarenoga njihovom prodajom. Za područja od posebne državne skrbi ta naknada iznosi 0,5%.

*Graditeljstvo.* Sve lokalne jedinice donose dvogodišnje programe prostornog uređenja. Vlasnik građevne čestice na kojoj se podiže građevina, odnosno investitor plaća komunalni doprinos.

*10. Prijevoz i komunikacije.* Cestovni je prijevoz centralizirana djelatnost, što znači da država posredovanjem poduzeća Hrvatske ceste održava i financira glavne državne cestovne pravce. Od 1997. godine ovlasti za financiranje cesta prenesene su na lokalne jedinice. Ceste su podijeljene na lokalne i regionalne.

Županije su na svom području zadužene za održavanje, zaštitu, rekonstrukciju i izgradnju nerazvrstanih cesta te nadzor tih cesta. Županija sudjeluje u postupku utvrđivanja uvjeta izgradnje i rekonstrukcije regionalne ili lokalne ceste samo ako to odobri Ministarstvo prometa i veza. Županija osigurava financijska sredstva za održavanje, zaštitu, rekonstrukciju i izgradnju nerazvrstanih cesta, i to do 40% prihoda ostvarenih od godišnjih naknada za upotrebu cesta. Također osigurava financijska sredstva za održavanje, zaštitu, rekonstrukciju i izgradnju nerazvrstanih cesta prema usvojenom programu u visini od najmanje 50% sredstava.

Općine i gradovi osiguravaju financijska sredstva za održavanje, zaštitu, rekonstrukciju i izgradnju nerazvrstanih cesta iz prihoda od godišnje naknade za uporabu cesta. Cestovni prijevoz na razini lokalnih jedinica obuhvaća odluke o organizaciji linijskog prijevoza putnika (zadaća predstavničkog tijela lokalne jedinice), izdavanje dozvo-

la za poseban linijski prijevoz (zadaca upravnog tijela županije), autotaksi prijevoz na temelju koncesije (zadaca nadležnog tijela jedinice lokalne samouprave).

**Željeznički promet.** Željeznice financira država putem javnog poduzeća Hrvatske željeznice. Lokalne jedinice (općine, gradovi, županije) mogu održavati željeznička postrojenja ako same osiguraju sredstva za to. Također mogu sklopiti ugovor s Hrvatskim željeznicama za obavljanje željezničkoga putničkoga prijevoza na prugama na kojima Hrvatske željeznice posluju s gubitkom.

Općine i gradovi utvrđuju uvjete i načine obavljanja tramvajskog prometa, te mjere za izgradnju, rekonstrukciju i održavanje gradske tramvajske mreže.

**11. Drugi ekonomski poslovi i usluge.** Turizam. Radi jačanja i promicanja turizma i gospodarstva osnivaju se turističke zajednice za područja općine, grada, zajednice općine i grada, županije, države te za područje otoka (ako su na otoku najmanje dvije općine ili jedna općina i grad). U općini ili gradu na području kojih je najmanje jedno turističko mjesto osniva se turistička zajednica općine ili grada.

#### **Turističke zajednice**

Turističke zajednice općine ili grada potiču, unapređuju i promiču izvorne vrijednosti (tradiciju, običaje, etnološko blago i dr.), stvaraju uvjete za gospodarsko korištenje svojih vrijednosti, potiču razvoj turizma u mjestima koja nisu turistički razvijena, kontroliraju naplatu boravišne pristojbe.

Boravišnu pristojbu plaća vlasnik kuće ili stana za odmor u turističkome mjestu i sve osobe koje borave u toj kući ili stanu. Boravišnu pristojbu plaća i vlasnik plovila koje se nalazi na vezu u luci nautičkog turizma kada boravi na plovilu te sve osobe koje borave na tom plovilu.

Boravišna pristojba je prihod turističke zajednice koji se dijeli u omjeru:

65% turističkoj zajednici općine ili grada (od tog iznosa 30% turistička zajednica donosi općini ili gradu u kojoj je osnovana, s 20% raspoložive turistička zajednica za svoje potrebe, a 15% namijenjeno je potrebama turističkog mjesta), 10% županijskoj turističkoj zajednici, 25% Hrvatskoj turističkoj zajednici.

Sredstva prikupljena od boravišne pristojbe općina ili grad koriste za uređenje naselja u funkciji turizma.

**Gospodarstvo.** Lokalne jedinice potiču malo gospodarstvo, obrtništvo, zadrugarstvo te osnivanje i razvoj malih trgovačkih društava. U tu svrhu osiguravaju sredstava iz proračuna, te donose programe za poticanja maloga gospodarstva. Ti se programi objedinjuju na razini županije.

Gradovi i općine daju odobrenja za prodaju robe na određenoj lokaciji (na klupama, u kioscima, pokretnim trgovinama za prigodnu prodaju), propisuju radno vrijeme, određuju mjere kontrole cijena te daju mišljenja o zahtjevima za dodjelu koncesije s ciljem osnivanja slobodnih zona.

**12. Izdaci koji nisu svrstani prema glavnim skupinama** (kamate, transakcije u vezi s javnim dugom, troškovi izdavanja vrijednosnih papira). Za te vrste izdataka županija osigurava općinama i gradovima na svom području dotaciju iz županijskog proračuna.

### 3.1. Različitosti funkcija pojedinih razina vlasti (države, županija, općina i gradova)

U Hrvatskoj su brojnim zakonima regulirane funkcije i poslovi lokalnih jedinica. Nije moguće precizno reći tko su glavni nositelji tih zadaća. Problem utvrđivanja funkcija ponajprije je posljedica zakonodavstva i propisa koje donose i predlažu odgovorna državna tijela. U raspodjeli funkcija nisu poštovana mišljenja i argumenti lokalnih jedinica, prije svega zbog rata koji je utjecao na to da se veći dio funkcija centralizira i financira putem središnje države i iz državnog proračuna, te preko državnih ministarstava. Snažnija potreba za decentralizacijom funkcija pojavljuje se od 1995. godine, kada se počinje razmišljati o decentralizaciji sustava financiranja. Iskustva do 2000. godine pokazuju da je država prije svega decentralizirala izdatke, bez jasno definiranog sustava prihoda te bez propisanoga i utvrđenog sustava transfera za lokalne jedinice. Od 2000. godine pokreću se inicijative za fiskalnu decentralizaciju koju još uvijek ne prate dovoljno stručni prijedlozi za osiguranje financijskih sredstava niti kvalitetan mehanizam međuproračunskih transfera.

Unatoč brojnom preklapanju funkcija te financijskih odnosa između pojedinih razina vlasti, moguće je dobiti okvirnu sliku raspodjele funkcija između razina vlasti.

Tablica 3. *Raspodjela funkcija prema razinama vlasti*

Vrsta funkcije	Središnja država	Općine	Gradovi	Županije
1. opće javne (administrativne) usluge	X	X	X	X
2. obrana	X			
3. javni red i sigurnost	X			
4. obrazovanje	X	X	X	X
4.1. predškolski odgoj		X	X	
4.2. osnovno obrazovanje	X	X	X	X
4.3. srednjoškolsko obrazovanje	X			X
4.4. visokoškolsko obrazovanje	X			
5. zdravstvo	X			X
6. socijalna sigurnost i socijalna skrb	X	X	X	X
7. stambeni i komunalni poslovi i usluge		X	X	
8. rekreacija, kultura i vjerska djelatnost		X	X	X
9. poljoprivreda, šumarstvo, lov i ribolov	X			X
10. rudarstvo, industrija i graditeljstvo	X	X	X	X
11. promet i komunikacije	X	X	X	X
11.1. cestovni promet	X	X	X	X
11.2. željeznički promet	X			
11.3. zračni promet	X			
12. drugi ekonomski poslovi i usluge	X	X	X	X
13. izdaci koji nisu svrstani po glavnim skupinama				

Opće administrativne usluge financiraju se sa svih razina vlasti. Znatan dio sredstva za obavljanje upravnih funkcija na razinama lokalnih jedinica osigurava država tekućim transferima iz državnog proračuna.

Obrana i javna sigurnost centralizirane su na razini središnje države. U javni red i sigurnost pripada i vatrogastvo, koje se financira iz proračuna lokalnih jedinica.

Obrazovanje je uglavnom centralizirano na razini države. Ipak, predškolski odgoj financiraju općine i gradovi. Osnovno je obrazovanje u djelokrugu države premda i sve lokalne jedinice osiguravaju djelatnost osnovnog školstva na svom području. Srednje i visoke škole financira država. Međutim, pojedine lokalne jedinice (gradovi) osiguravaju dio sredstva za financiranje koje država ne može osigurati.

Zdravstvo je u djelokrugu države. Znatne ovlasti za financiranje prenesene su i na županije, koje iz svojih proračuna osiguravaju određena sredstva. Općine i gradovi izdvajaju manje iznose za financiranje zdravstva. Uglavnom, najveći dio zdravstva financira se putem Ministarstva zdravstva i HZZO-a te županija.

Socijalna sigurnost i skrb centralizirane su i uglavnom se financiraju iz državnog proračuna. Lokalne jedinice nisu obvezne financirati socijalnu skrb, ali su u njihovim proračunima predviđena sredstva za to, što znači da ih, u skladu s mogućnostima, i financiraju.

Za stambenu i komunalnu djelatnost zadužene su općine i gradovi na svom području. Sredstva uglavnom osiguravaju preko javnih komunalnih poduzeća (koja naplaćuju naknade) te transferima iz svojih proračuna.

Za rekreaciju, kulturnu i vjersku djelatnost brinu se sve lokalne jedinice i sredstva za to osiguravaju iz svojih proračuna. Postoje brojni primjeri da država i županije osiguravaju dotacije za financiranje pojedinih kulturnih programa na području općina i gradova.

Ovlasti za poljoprivredu, šumarstvo lov i ribolov država je prenijela na lokalne jedinice (općine, gradove i županije). Te se djelatnosti financiraju iz naknada lokalnih jedinica. Poljoprivredne subvencije država osigurava iz središnjega državnog proračuna.

Lokalne jedinice na svom području potiču i razvoj rudarstva, industrije i graditeljstva.

Prijevoz i komunikacije. Cestovni je prijevoz decentraliziran te lokalne jedinice iz svojih proračuna osiguravaju i financiraju održavanje i izgradnju lokalnih putnih pravaca i cesta. Željeznički i zračni promet centralizirani su na razini države.

Tramvajski promet financiraju gradovi putem gradskih (javnih) poduzeća koja osiguravaju obavljanje, održavanje i financiranje tramvajskog prometa na razini grada.

Drugi ekonomski poslovi (turizam, gospodarstvo, trgovina i dr.) obavljaju se na razinama lokalnih jedinica. Poseban položaj u toj skupini ima turizam. Turistička je djelatnost decentralizirana te općine, gradovi i županije obavljaju sve poslove pripreme turističkih kapaciteta (hotela, motela, rekreacijskih objekata i sadržaja). Osnivaju se turističke zajednice u vlasništvu lokalnih jedinica (ili više njih). Sredstva se osiguravaju iz različitih naknada i pristojbi koje se naplaćuju za vrijeme turističke sezone i služe za unapređenje turizma. Usklađeno djelovanje lokalnih jedinica u turizmu se osigurava posredovanjem središnjega državnog ministarstva.

### *3.2. Financijska analiza funkcija*

Tablica I. (dodatak 1) pokazuje udio izdataka za pojedine funkcije u ukupnim izdacima na svim razinama vlasti.

Najveći dio izdataka na razinama lokalnih jedinica odnosi se na opće javne usluge, koje čine 21 % ukupnih izdataka. Na razini države izdaci za opće javne usluge iznose više od 6% ukupnih izdataka.

Obrana se u cijelosti financira s državne razine i čini 12% ukupnih državnih izdataka. Javni red i sigurnost u djelokrugu su države te čine 10% ukupnih državnih izdataka, a samo 0,5% izdataka lokalnih proračuna. Riječ je o vatrogastvu, koje je uključeno u javni red i sigurnost, a financira se na lokalnoj razini.

Izdatke za obrazovanje podmiruje središnja država, a oni iznose 12% ukupnih izdataka države, ali i 11% izdataka lokalnih jedinica. Najveći dio lokalnih izdataka za obrazovanje odnosi se na predškolski odgoj, a iznosi 9% ukupnih izdataka u proračunima lokalnih jedinica. Izdaci za predškolski odgoj na razini općina i gradova iznose 6 i 10% ukupnih izdataka općina i gradova.

Na izdatke za zdravstvo otpada 1 % ukupnih izdataka državnog proračuna te 1 % izdataka lokalnih proračuna. Zdravstvo se djelomice financira s razine županija te izdaci županija za zdravstvo čine 6 % ukupnih izdataka županijskog proračuna. Razlog niskog udjela tih izdataka u proračunima jest činjenica da se zdravstvo uglavnom financira s razine države putem izvanproračunskoga zdravstvenog fonda što nije vidljivo u navedenoj tablici.

Socijalnu sigurnost i skrb (mirovine, socijalne pomoći, objekti za socijalne potrebe) financira država i ti izdaci čine 24% ukupnih izdataka države te 3% ukupnih proračunskih izdataka lokalnih jedinica. Treba istaknuti da se najveći dio izdataka za financiranje socijalne sigurnosti i skrbi podmiruje iz izvanproračunskih fondova.

Stambeno-komunalnu djelatnost obavljaju lokalne jedinice. Ti izdaci čine 24% ukupnih troškova lokalnih jedinica. Tako u proračunima općina i gradova ti izdaci čine 25% ukupnih izdataka njihovih proračuna.

Rekreacija, kultura i šport čine 16% izdataka u proračunima lokalnih jedinica. Toj je djelatnosti pridana veća pozornost u gradskim proračunima u kojima ti izdaci čine čak 18 % ukupnih izdataka.

Za poljoprivredu, šumarstvo lov i ribolov država izdvaja 3% proračunskih sredstava. Lokalne jedinice za poljoprivredu izdvajaju mali dio sredstava (0,7%), a čak se i na razini općina, koje su najviše zainteresirane za tu djelatnost, izdvaja samo 1% ukupnih sredstava.

Rudarstvo, industrija i graditeljstvo u većem su udjelu zastupljeni u proračunu lokalnih jedinica i čine 4% ukupnih izdataka lokalnih jedinica. U proračunu općina sudjeluju s 8,16%.

Na prijevoz i komunikacije otpada 13% proračuna lokalnih jedinica te 11% državnog proračuna. Izdaci za ostale ekonomske poslove čine 7% ukupnih izdataka.

### 3.3. Tekući izdaci proračuna lokalnih jedinica prema ekonomskim kategorijama

Tekuće izdatke prema funkciji i ekonomskoj klasifikaciji nije moguće prikazati u prvotno zamišljenom obliku. Naime, klasifikacija državnog proračuna (a time i lokalnih proračuna) ne omogućuje razdvajanje tekućih rashoda prema funkcijama i ekonomskim kategorijama. Osim toga, MF nema dobro organiziranu bazu podataka za lokalne jedinice. Stoga smo na temelju raspoloživih podataka pokušali izraditi tablicu koja sadrži tekuće izdatke raspoređene prema okvirnoj ekonomskoj kategorizaciji (v. tablicu II. u dodatku 1).

U 1999. godini tekući su izdaci sudjelovali sa 73%, a kapitalni s 27% u ukupnim izdacima. Međutim, situacija je na pojedinim razinama različita.

Izdaci za zaposlene iznose 24% ukupnih tekućih troškova lokalnih jedinica. Najveći su izdaci za kupovinu dobara i usluga, koji u ukupnih tekućim izdacima sudjeluju s 38%. Subvencije i tekući transferi čine 31% tekućih izdataka. U tekućim transferima posebno mjesto imaju transferi neprofitnim institucijama (vrtićima, školama, komunalnim poduzećima), koji prosječno čine 19% ukupnih tekućih izdataka lokalnih jedinica.

Treba istaknuti da se korisnici lokalnih proračuna - vrtići, muzeji, kazališta, ustanove tehničke kulture, športske udruge i komunalna poduzeća djelomice financiraju vlastitim sredstvima, a dijelom iz lokalnih proračuna. (Postoje primjeri da dio plaća kazalište osigurava iz gradskoga, a dio iz županijskog proračuna, itd.). Školstvo i zdravstvo financiraju se iz središnjega državnog proračuna, osim izdataka produženog boravka i prehrane učenika te ostali materijalni troškovi koji se financiraju iz proračuna grada/općine.

Izdaci za zaposlene (plaće zaposlenika i doprinosi poslodavaca) u 1998. iznosili su 14%, u 1999. 15%, a u 2000. godini 16% ukupnih proračunskih izdataka lokalnih jedinica.

Zakonom o državnim službenicima i namještenicima (NN 27/01) uređena su prava, obveze i odgovornosti te način utvrđivanja plaća državnih službenika i namještenika u tijelima državne uprave, pravosudnim tijelima, kaznenim tijelima, te stručnim službama i drugim tijelima koja se osnivaju radi obavljanja državnih poslova.

Državni su službenici osobe s visokom, višom ili srednjom stručnom spremom u državnim tijelima koji kao redovito zanimanje obavljaju poslove (opće i administrativne, planske, materijalno-financijske, računovodstvene i sl.) iz djelokruga tih tijela utvrđenih Ustavom, zakonom, uredbom ili poslovnikom (kada je riječ o lokalnim jedinicama).

Namještenici su osobe sa srednjom i nižom stručnom spremom koji u državnim tijelima obavljaju pomoćne i tehničke poslove te ostale poslove (vozači, grafičari, domari, elektromehaničari, telefonisti, kuhari, portiri, čistačice i sl.), čije je obavljanje potrebno radi pravodobnoga i kvalitetnog obavljanja poslova iz djelokruga državnih tijela.

Prema tome, svi se lokalni javni službenici i namještenici financiraju iz lokalnog proračuna.

### 3.4. Makroekonomska kontrola fiskalne politike na razini lokalnih jedinica

Prema Zakonu o proračunu, zaduživanje lokalnih jedinica načelno je ograničeno na zaduživanje od državnog proračuna, drugih lokalnih jedinica te domaćega nebankarskog sektora, uključujući i stanovništvo. Mogućnost zaduživanja lokalnih vlasti dodatno je sužena činjenicom da je zaduživanje dopušteno samo za investicijske, odnosno kapitalne izdatke. Radi izbjegavanja mogućih problema s likvidnošću (zbog sezonskih oscilacija u ostvarenju proračunskih prihoda), lokalnim je vlastima Zakon o financiranju jedi-



nica lokalne samouprave i uprave omogućio da se kratkoročno zadužuju (do šest mjeseci). Lokalne jedinice mogu davati jamstva svojim proračunskim korisnicima, pri čemu razina dugova i jamstava može iznositi najviše 20 % vrijednosti imovine lokalne jedinice. O dugoročnom zaduživanju odlučuje skupština lokalne jedinice, a o kratkoročnom zaduživanju njezina izvršna vlast (poglavarstvo). Osim toga, prilikom zaduživanja i preuzimanja jamstava lokalna jedinica mora tražiti očitovanje Državnog ureda za reviziju i suglasnost Ministarstva financija.

Dok Zakonom o državnom proračunu nije predviđena mogućnost inozemnog zaduživanja nižih razina vlasti, ta je mogućnost otvorena donošenjem Zakona o kreditnim odnosima s inozemstvom. Lokalnim je jedinicama dopušteno inozemno zaduživanje za financiranje projekata obnove i razvoja. Za zaduživanje u inozemstvu lokalna jedinica mora dobiti suglasnost Vlade odnosno Ministarstva financija. Dug mora biti osiguran odgovarajućim instrumentima osiguranja plaćanja. Pojedinačno zaduživanje u inozemstvu ograničeno je do najviše 10 % proračunskih izdataka u prethodnoj godini, a ukupni godišnji izdaci po osnovi duga ne smiju biti veći od 20 %. Otkad je Zakonom o kreditnim odnosima s inozemstvom lokalnim jedinicama omogućeno zaduživanje na inozemnim financijskim tržištima, njihovo se zaduživanje ograničava Zakonom o izvršavanju državnog proračuna. Tako su prema Zakonu o izvršavanju državnog proračuna za 1996. i 1997. godinu ukupne obveze po domaćem i inozemnom dugu lokalnih jedinica bile ograničene do najviše 30 % proračunskih izdataka iz prethodne godine. U 1999. godini ukupne godišnje obveze lokalnih jedinica po osnovu duga mogle su iznositi najviše 20 % vlastitih proračunskih prihoda (bez potpora) iz prethodne godine. Ista ograničenja zadržava i Zakon o izvršavanju državnog proračuna za 2000. godinu.

#### **Fiskalna i monetarna kontrola zaduživanja lokalnih jedinica**

Činjenica je da država još nije iskazala ukupnu zaduženost lokalnih jedinica. Tome pridonosi i nedostatak konsolidirane bilance opće države u kojoj bi se vidjela ukupna razina deficita lokalnih jedinica. Ministarstvo financija ne raspolaže cjelovitim podacima o zaduženosti lokalnih jedinica koje svoja zaduživanja prikazuju kao izvanbilančne pozicije (znači, nisu uključena izravno u proračun). Osim toga, vrlo je teško ustanoviti kolika je razina zaduženosti i korisnika sredstava lokalnog proračuna. To se posebice odnosi na komunalna poduzeća koja se zadužuju kod banaka ili čak od lokalnih jedinica dobivaju jamstva za zaduživanje kod banaka. Stoga je upitno u kojoj se mjeri prate ili mogu pratiti ukupne fiskalne posljedice zaduživanja lokalnih jedinica.

Monetarna kontrola zaduživanja lokalnih jedinica nije cjelovita. Slična je uloga HNB-a u kontroli zaduživanja i, općenito, duga na razini lokalnih jedinica. Monetarna statistika ne obuhvaća u cijelosti ukupnu zaduženost lokalnih jedinica. Međutim, iz postojeće statistike HNB-a moguće je dobiti samo približnu sliku zaduženosti lokalnih jedinica. Tako je u 2000. godini dug lokalnih jedinica iznosi 0,5 % BDP-a.

Tablica 4. *Udio javnog duga u BDP-u u razdoblju 1996 - 2000. godine*

Postotak (%)	1996.	1997.	1998.	1999.	2000.
1. Unutarnji javni dug	16,13	12,80	11,35	12,33	11,76
1.1. državni proračun	15,99	12,49	10,54	11,16	10,03
1.2. izvanproračunski fondovi	0,01	0,06	0,34	0,54	1,16
1.3. lokalne jedinice	0,13	0,25	0,47	0,63	0,58
2. Vanjski javni dug	13,37	15,97	16,38	22,14	22,21
3. Ukupno	29,50	28,77	27,73	34,46	33,97

Napomena. Za 2000. podaci su s kraja lipnja. Dug lokalnih jedinica odnosi se samo na zaduživanje lokalnih jedinica kod poslovnih banaka. Vanjski je dug državnog sektora i središnje banke konsolidiran. BDP je u tekućim cijenama usklađen s Državnim zavodom za statistiku.

Izvor: HNB (2000: 34, 64, 69), Ministarstvo financija (2000).

Znači, formalna fiskalna kontrola zaduživanja lokalnih jedinica postoji, kao i nepotpuna monetarna kontrola. Međutim, stvarni opseg te makroekonomski učinci zaduživanja lokalnih jedinica nisu sustavno istraženi.

#### 4. **Financiranje i financijsko upravljanje lokalnih jedinica**

Osnovne vrste prihoda lokalnih jedinica čine prihodi od nepokretnih i pokretnih dobara i poduzeća u njihovu vlasništvu, koncesija, darova, nasljedstva, općinskih, gradskih i županijskih poreza, naknada i taksa (čije stope utvrđuju samostalno) te od pomoći i dotacija iz državnog proračuna.

Imovina općina/gradova sastoji se od zemljišta, poslovnih zgrada i stanova koji se prodaju ili daju u zakup odnosno koje se koriste na tržišnim osnovama radi stjecanja prihoda za financiranje općinskih/gradskih zadaća. Udio prihoda što ih te lokalne jedinice stječu od imovine različit je i ovisi o vrijednosti imovine, ali može biti velik (npr. u gradu Opatiji prihod od imovine iznosi više od 20 % ukupnih proračunskih prihoda).

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

U daljnjem tekstu nešto ćemo više reći o osnovnoj strukturi prihoda proračuna lokalnih jedinica.

##### 4.1. *Struktura prihoda*

Prihodi lokalnih jedinica dijele se na porezne, neporezne i kapitalne te na potpore (dotacije).

Sljedeća tablica pokazuje udio pojedinih prihoda u proračunima lokalnih jedinica u razdoblju 1995-1998. godine.

*Tablica 5. Prihodi lokalnih jedinica u postotku ukupnih proračunskih prihoda*

Prihodi	1995.	1996.	1997.	1998.
porezni prihodi	66,24	55,89	52,73	55,94
neporezni prihodi	22,69	31,41	33,32	29,25
kapitalni prihodi	4,80	4,93	6,25	5,12
dotacije	6,27	7,77	7,70	9,70
Ukupno	100,00	100,00	100,00	100,00

*Izvor:* Ministarstvo financija RH, 2000.

Porezi su glavna stavka u proračunima lokalnih jedinica premda je očit trend pada njihova udjela u ukupnim prihodima sa 66,24 % u 1995. na 55,94% u 1998. godini. Drugi su po značenju neporezni prihodi, čiji se udio stalno povećava, sa 22,69 % u 1995. na 29,25 % u 1998. godini. Kapitalni prihodi čine prosječno 5,5% prihoda lokalnih jedinica. Državne su dotacije lokalnim jedinicama u 1998. iznosile 9,70 % prihoda lokalnih jedinica.

Detaljniji prikaz prihoda za 1999. godinu u pojedinim lokalnim jedinicama daje tablica 6 .

*Tablica 6. Struktura ostvarenja ukupnih prihoda prema pojedinim jedinicama u 1999. godini u (%)*

Naziv prihoda	Ukupno	Općine	Gradovi	Županije
1. porezni prihodi	55,19	31,41	59,49	56,86
2. neporezni prihodi	30,5	41,29	30,27	15,47
3. kapitalni prihodi	6,62	7,85	6,92	2,26
I. (1+2+3), ukupni prihodi	92,31	80,55	96,69	74,59
II. dotacije	7,69	19,45	3,31	25,41
I+II, ukupni prihodi i potpore	100,00	100,00	100,00	100,00

Promotre li se odvojeno pojedine razine lokalnih jedinica, opaža se da porezni prihodi u strukturi proračunskih prihoda prevladavaju u gradskim proračunima, u kojima čine 60% ukupnih proračunskih prihoda, a u županijskim proračunima sudjeluju s 57%. U općinama ti prihodi čine malo više od trećine njihovih prihoda (31%).

Međutim, za sve je razine lokalnih jedinica karakteristično da lokalni porezi nemaju veliko značenje u njihovim proračunima i zastupljeni su sa samo 4%, što govori o njihovom malom utjecaju na fiskalnu snagu lokalnih jedinica.

Za općine su najvažniji neporezni prihodi, koji čine 41% ukupnih prihoda. Neporezni prihodi čine trećinu prihoda gradova te 15% ukupnih prihoda županijskih proračuna.

U strukturi ukupno ostvarenih prihoda svih razina vlasti - općina, gradova i županija u 1999. godini dotacije odnosno potpore iznosile su 8%. Dotacije su znatan dio prihoda županijskih proračuna, u kojima čine čak četvrtinu njihovih proračuna. Dotacije iznose 19% općinskih prihoda te 3% prihoda gradskih proračuna.

#### 4.2. Porezni prihodi

Osnovne vrste poreza na razini županija, općina i gradova jesu:

##### županijski porezi

1. porez na nasljedstvo i darove,
2. porez na cestovna motorna vozila,
3. porez na plovne objekte,
4. porez na priređivanje zabavnih i športskih priredaba;

##### općinski/gradski porezi

1. porez na potrošnju,
2. porez na kuće za odmor,
3. porez na reklame,
4. porez na tvrtku ili naziv,
5. porez na korištenje javnih površina,
6. porez na neobrađeno poljoprivredno zemljište (od 2001. godine).

Osnovni izvor financiranja lokalnih jedinica jest zakonom utvrđena podjela zajedničkih poreza između države i nižih razina vlasti (lokalnih jedinica). Zajednički su porezi porez na dohodak, porez na dobit, porez od igara na sreću i porez na promet nekretnina, koji se dijele između države, županije i grada, odnosno općine. Sljedeća tablica pokazuje u kojem je postotku porezna osnovica podijeljena između pojedinih razina vlasti.

##### Porez na igre na sreću

Porez na igre na sreću plaća fizička osoba koja ostvari dobitak u igri na sreću. Porez na je osnovica dobitak, i ako je on veći od 20 000 kn, porezni obveznik plaća porez po stopi od 10%. Prihod od poreza na igre na sreću tada u cijelosti pripada državi.

Porez na igre na sreću mogu plaćati pravne i fizičke osobe koje priređuju zabavne igre. Tada je osnovica poreza dobit, porez se plaća u mjesečnom paušalu od 400 kn po automatu. U tom se slučaju prihod od poreza dijeli između države (70%), županije (10%) te općine i grada (20%)

Postoji i treći način plaćanja poreza na igre na sreću koji je reguliran Zakonom o porezu na promet proizvoda i usluga a u kojemu je porezni obveznik poreza na igre na sreću pravna i fizička osoba koja priređuje zabavne igre. Toj osobi porezna osnovica može biti porez na promet usluga na uplate za sudjelovanje u zabavnim igrama na automatima. Tada je stopa poreza 5%, a prihod od tog poreza u cijelosti pripada državi.

Tablica 7. Zajednički porezi i raspodjela među vlastima (u %)

Porezi	Država	Županije	Općine/ gradovi	Grad Zagreb
porez na dohodak	60	8	32	---
porez na dohodak (uključivši Grad Zagreb)	50	5	---	45
porez na dobit (uključivši Grad Zagreb)	70	---	---	30
porez na dobit	70	10	20	---
porez na promet nekretnina	40	---	60	---

Izvor: Zakon o financiranju jedinica lokalne samouprave i uprave; NN 117/93. i NN 33/2000.

U Gradu Zagrebu raspodjela zajedničkih poreza je drugačija jer on ima status i grada i županije. Udio Grada Zagreba u porezu na dohodak je 45%, a u državni se proračun uplaćuje ostalih 55% prihoda ostvarenih od poreza na dohodak na području Grada. Udio Grada Zagreba u porezu na dobit iznosi 30%.

U financiranju lokalnih javnih izdataka prevladava financiranje zajedničkim porezima, i to najvećim dijelom po osnovi poreza (i prireza) na dohodak. Dokaz je i udio prihoda od poreza na dohodak u ukupnim poreznim prihodima.

Tablica 8. *Glavni porezni prihodi lokalnih jedinica u Hrvatskoj u postotku ukupnih poreznih prihoda*

Porezi	Županije		Općine		Gradovi		Grad Zagreb	
	1997.	1998.	1997.	1998.	1997.	1998.	1997.	1998.
porez i prirez na dohodak	52,57	54,02	66,61	66,28	66,78	67,46	68,59	69,23
porez na dobit	28,23	27,33	6,82	7,15	17,98	19,07	20,62	22,19
porez na nekretnine	4,17	6,13	22,21	21,54	12,62	10,79	8,80	6,72
tuzemni porez na robu i usluge*	12,95	12,52	4,08	4,70	2,50	2,60	1,99	1,86
ostali porezi	2,08	0,00	0,28	0,32	0,12	0,07	0,00	0,00
Ukupno	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Izvor: Ministarstvo financija RH, 1998.

\* Tuzemni porez na robu i usluge obuhvaća poreze na potrošnju, priređivanje zabavnih i športskih priredaba, priređivanja igara na sreću i zabavnih igara, na reklame, cestovna motorna vozila i plovne objekte.

Glavnu ulogu u poreznim prihodima lokalnih jedinica imaju porez i prirez na dohodak, koji u ukupnim poreznim prihodima sudjeluju s više od 50 %. Udjeli ostalih poreza u ukupnim poreznim prihodima lokalnih jedinica različiti su. Tako porez na dobit i tuzemni porez na robu i usluge čini prosječno 27,5 % odnosno 12,7 % županijskih poreznih prihoda. Drugi po značenju porezni prihod za općine jest porez na nekretnine a prosječno iznosi 22 %, itd.

Tablica III. (dodatak 1) pokazuje strukturu poreznih prihoda lokalnih jedinica u 1999. godini.

*Općine.* Porez na dohodak i porez na dobit čine zajedno 73% poreznih prihoda, porezi na nekretnine 24%, a porezi na dobra i usluge 3% općinskih poreznih prihoda. U porezima na nekretnine sadržani su (prema metodologiji MMF-a) prihodi od poreza na tvrtku, porezi na kuće za odmor te porezi na korištenje javnih površina. Domaćim porezima na dobra i usluge obuhvaćeni su porez na reklame, porez na potrošnju i ostali porezi.

*U gradskom proračunu* porez i prirez na dohodak te porez na dobit imaju još veći udio u ukupnim poreznim prihodima pa čine zajedno čak 87% njihovih poreznih prihoda, dok porezi na nekretnine čine 11%, a porezi na dobra i usluge 2% njihovih poreznih prihoda.

Od županijskih poreznih prihoda na proračun snažno utječu prihodi od poreza na dohodak i poreza na dobit, koji zajedno čine 84% njihovih poreznih prihoda. Porezi na nekretnine i porezi na dobra i usluge te ostali županijski porezi čine 16% poreznih prihoda. U tim porezima iskazani su porezi na motorna vozila, porezi na plovne objekte i dr. Različit je udio pojedinih poreza u njihovim proračunima, što je uglavnom posljedica raspodjele zajedničkih poreza i različitosti osnovica na koju se primjenjuje stopa oporezivanja. Međutim, u svim lokalnim jedinicama lokalni porezi nemaju veliko značenje u njihovim prihodima.

### **Porezi na području posebne državne skrbi**

Od 2000. godine država je uvela nove porezne poticajne mjere za područja posebne državne skrbi. Tako će prihodi od poreza na dohodak i dobit (koji se dijele između države i lokalnih jedinica) idućih pet godina na područjima posebne državne skrbi biti uglavnom prihodi lokalnih jedinica (općina i gradova). Porezi na dohodak preraspodijeljeni su tako da se dotadašnjih 60% prihoda od poreza na dohodak koji je pripadao državi mijenja te će područja posebne državne skrbi (općine i gradovi) imati pravo na 92% prihoda od poreza na dohodak. Slično je i s porezom na dobit, prihodi kojega su do 2000. godine u visini od 70% pripadali državi. Sljedećih pet godina područja posebne državne skrbi imat će pravo na 90% prihoda od poreza na dobit. Navedena preraspodjela, odnosno ustupanje državnog dijela poreza trajat će do 31. prosinca 2005. godine, a uvedeno je kao poticajna mjera za razvoj područja koja su bila okupirana i pretrpjela su neposredna ratna razaranja.

Osim tih poreza, lokalne jedinice na području posebne državne skrbi primaju i dotacije iz državnog proračuna te raspoložu drugim vrstama prihoda koje su uvele na temelju posebnih zakona i odluka predstavničkih tijela jedinica lokalne vlasti.

### **Razrez i naplata poreza na razini lokalnih jedinica**

Razrez i naplatu lokalnih poreza obavlja Porezna uprava na osnovi ugovora zaključenog s lokalnom jedinicom. Porezna uprava za obavljenu naplatu uzima 1 % prihoda. Ako lokalna jedinica nije sklopila takav ugovor, razrez i naplatu poreza obavlja samostalno. Porezna je uprava odgovorna za poslove razreza, knjiženja, naplate i statistike poreza i doprinosa, fiskalne kontrole i druge poslove.

Porezna uprava kao sastavni dio Ministarstva financija samostalna je upravna organizacija koja ima Središnji ured u Zagrebu, te područne urede za područja županija i Grada Zagreba. Područni uredi u svom sastavu imaju ispostave područnih ureda. U Hrvatskoj djeluje 20 područnih ureda smještenih u županijskim središtima.

Ispostave područnih ureda obavljaju poslove (utvrđivanja, naplate poreza državnoga proračuna i proračuna lokalnih jedinica) na razini grada ili na razini nekoliko općina. Ispostave su različito organizirane, ovisno o njihovoj veličini odnosno broju poreznih obveznika.

Na razini središnje države određuje se tko su obveznici poreza, razrezuje osnovica i porezne stope, uvode porezne olakšice, definira žalbeni postupak te uvodi prisilna naplata poreza. Glede županijskih poreza, nema zakonske mogućnosti da županija samostalno utvrdi visinu poreza, već je to regulirano Zakonom o financiranju jedinica lokalne samouprave i uprave (NN 117/93). Za općinske i gradske poreze zakonom je prepušteno lokalnim jedinicama da utvrde njihovu visinu. Međutim, naplatu poreza, rješavanje žalbi i obnovu postupka obavlja Porezna uprava na temelju ugovora s lokalnom jedinicom (gradom i općinom).

### 4.3. Neporezni prihodi

Od svih vrsta prihoda lokalnih jedinica posebnu pozornost zaslužuju neporezni prihodi te njihova struktura. Neporezni prihodi čine 30% prihoda lokalnih jedinica. Tako u općinskim proračunima čine čak 41% prihoda, u gradskim 30%, a u županijskim 15% ukupnih proračunskih prihoda.

Porast udjela neporeznih prihoda u ukupnim приходima lokalnih jedinica rezultat je ukidanja komunalnih fondova 1995. godine. Od 1995. godine komunalne su naknade i doprinosi postali dio prihoda općinskih i gradskih proračuna.

Neporezni su prihodi namjenski prihodi i mogu se koristiti samo za točno utvrđene namjene za koje su i uvedeni. U strukturi općinskih i gradskih proračuna od tih su prihoda najznatnije komunalne naknade i doprinosi.

Lokalne jedinice stječu brojne druge prihode utvrđene posebnim propisima, npr. naknade i pristojbe. One se iskazuju u neporeznim приходima njihovih proračuna. To su naknade i pristojbe s područja komunalnoga gospodarstva, korištenja pomorskog dobra, mineralnih sirovina, prostora elektrana, javnih površina, lovozakupnine, boravišne pristojbe, prihodi od prodaje državnih biljega i dr.

Tablica 9. prikazuje raspodjelu (postotak) neporeznih prihoda među razinama vlasti.

Neporezni prihodi uglavnom pripadaju lokalnim jedinicama na čijem su području i nastali. Stoga je u tablicama i naznačeno da 100 prihoda ostaje ili županiji ili općini i gradu na čijem području je ostvaren neporezni prihod.

Svakako bi trebalo detaljnije proučiti sve neporezne prihode te njihovo namjensko korištenje. Osim toga, trebalo bi i jasno utvrditi kako se ti prihodi raspoređuju jer pojedine zakonske odredbe (npr. Zakona o lovu) toliko su nedorečene da nije moguće utvrditi kako se na koji način raspoređuju neporezni prihodi. To bi moglo biti dodatno područje istraživanja jer takvih sustavnih analiza u Hrvatskoj doista nema.

Drugo područje istraživanja su koncesije. Brojne su vrste koncesija zakonski regulirane. Međutim nije sustavno utvrđeno koliko su takva zakonska rješenja primjenjiva u praksi ni koliko je uopće vrsta koncesija u RH.

Zbog niskoga fiskalnog kapaciteta lokalne jedinice autonomno propisuju više stope naknada i pristojbi. Velika autonomija lokalnih jedinica onemogućuje državi cjelovit nadzor visine naplaćenih sredstava. Zanimljivo je da tijela središnje države (npr. Ministarstvo financija) nemaju uvida u stope komunalnih naknada što ih propisuju lokalne jedinice. U većini primjera visina komunalnih naknada utvrđuje se ne uzimajući u obzir životni standard stanovnika tih jedinica.

U nastavku dajemo okvirni pregled i osnovna obilježja nekih najvažnijih neporeznih prihoda lokalnih jedinica.

*Šumski doprinos.* Sve pravne i fizičke osobe koje iskorištavaju šume plaćaju šumski doprinos u visini 2,5% prodajne cijene proizvoda. Ta se sredstva uplaćuju na poseban račun proračuna lokalne jedinice na čijem je području obavljena sječa šume i iskorištavaju se za izgradnju komunalne infrastrukture.

*Boravišna pristojba* je prihod turističkih zajednica. Hrvatskoj turističkoj zajednici pripada 15% sredstava prikupljenih uplatom boravišne pristojbe. Turističkoj zajednici

Tablica 9. *Vrste i udjeli u raspodjeli županijskih, gradskih i općinskih pristojbi i naknada te ostalih neporeznih prihoda (u %)*

Naziv prihoda	Država	Općine/gradovi	Županije
državne upravne pristojbe	33	34	33
upravne pristojbe	-	50	50
lovozakupnina <sup>3</sup>	-	-	20
naknada za uporabu pomorskog dobra	-	-	100
naknada za koncesije na javnim cestama	-	50	50
novčane kazne i oduzeta imovinska korist	-	100	100
prihodi od nepokretnih i pokretnih dobara u vlasništvu lokalne jedinice	-	100	100
prihodi od poduzeća i drugih pravnih osoba u vlasništvu lokalne jedinice	-	100	100
prihodi od koncesija	-	100	100
pristojba za postavljanje automata za zabavne igre, jednokratnih prigodnih igara na sreću	-	100	-
naknada za koncesije	-	100	100
prihodi od vlastite djelatnosti	-	100	100
prihodi od zakupa i prodaje poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu države	-	50	50
komunalne naknade	-	100	-
komunalni doprinosi	-	100	-
uporaba javnih gradskih/općinskih površina	-	100	-
naknade za korištenje prostora elektrana	-	100	-
naknada za traktore i njihova priključna vozila	-	100	-
naknada za eksploataciju mineralnih sirovina	-	50	50
prihodi od kamata	-	100	100
šumski doprinos	-	100	-
boravišna pristojba	15	85	-
darovi, nasljedstva i legati	-	100	100
prihodi prema posebnim ugovorima	-	100	100
mjesni samodoprinos	-	100	-
prihodi od prodaje stanova u društvenom vlasništvu	55	45	-
stanarine i naknade etažnih vlasnika (najamnina)	-	100	-
ostali prihodi utvrđeni posebnim zakonom	-	100	100
sredstva za pripremu građevnog zemljišta	-	100	-
prihodi od novčanih kazni	-	100	100

Visinu pojedinih pristojbi utvrđuju lokalne jedinice.

<sup>3</sup> Zakon o lovu nije jasno precizirao podjelu prihoda od lovozakupnine.



općine pripada 20% prikupljenih sredstava boravišne pristojbe, a ako u općini nema mjesnih turističkih zajednica, pripada joj 85% sredstava. Turističkoj zajednici mjesta pripada 65% prikupljene boravišne pristojbe. U općinama na čijem području nema turističkih zajednica općina, mjesnim turističkim zajednicama pripada 85% naplaćene boravišne pristojbe. Prihodi od boravišne pristojbe koriste se za poboljšanje uvjeta boravka turista i promicanje turizma, za redovitu djelatnost, odnosno za funkcioniranje turističke zajednice. Visina sredstava za navedene namjene određuje se Statutom turističke zajednice.

*Zakupnina ili prodaja poljoprivrednog zemljišta.* Sredstva ostvarena od zakupnine ili prodaje poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu države prihod su proračuna županije, općine ili grada na čijem je području dobiveno pravo gospodarskog korištenja poljoprivrednog zemljišta. Polovica tih sredstava pripada županijskom proračunu, a polovica gradu ili općini na čijem se području zemljište nalazi.

*Naknada za korištenje prostora elektrana.* Proizvođači električne energije plaćaju naknadu za korištenje prostora općini ili gradu na čijem su području smiješteni, a izračunava se tako da se pripadni koeficijent za obračun naknade (iskazan u lipama/kWh) pomnoži količinom proizvedene električne energije.

*Lovozakupnina.* Sredstva lovozakupnine obračunavaju se i raspoređuju tako da 70% sredstava kao naknadu dobivaju vlasnici i ovlaštenici prava na zemljištu bez prava lova razmjerno površini obuhvaćenju lovištima za koja se plaća lovozakupnina. Pritom 20% sredstava ostaje na posebnom proračunskom računu za namjensko pokriće troškova provođenja toga zakona (ustanovljavanje zajedničkih lovišta, davanje u zakup zajedničkih lovišta, zaštita i očuvanje lovišta koja nisu u zakupu, zaštita divljači na površinama izvan lovišta i dr.), a 10% sredstava su prihod središnje države. Inače, odredbe zakona o lovu toliko su često mijenjane od 1994. godine da u cijelosti nije jasno kakav je status državnih lovišta, lovišta na razini županija, općina i gradova.

*Naknada za eksploataciju mineralnih sirovina, nafte i plina* iznosi 2,5%, a za ostale sirovine do 2,5% ukupnog prihoda ostvarenoga njihovom prodajom. To je prihod koji je država ustupila općini ili gradu na području kojega se obavlja eksploatacija, a namijenjen je gospodarskom razvoju te zaštititi okoliša i prirode.

*Naknada za uporabu cesta* plaća se na motorna i priključna vozila. Sredstva naknade prihod su općine i grada te se koriste za održavanje, zaštitu, rekonstrukciju i izgradnju nerazvrstanih cesta. Sredstva se raspoređuju na osnovi godišnjeg programa što ga potvrđuje javno poduzeće Hrvatske ceste, a obuhvaćaju 40% sredstava ostvarenih na području županije. Najmanje 50% tih sredstava županije koriste prema svojem programu za nerazvrstane ceste na području gradova i općina. Ako županija ne donese takav program, prihodi se namjenjuju održavanju i zaštiti javnih cesta. Godišnja naknada za uporabu javnih cesta (koja se plaća pri registraciji motornih i priključnih vozila) služi za izgradnju cesta, a prenosi se u korist županijske uprave za ceste.

*Naknada za koncesiju* uplaćuje se u korist proračuna lokalne jedinice, a služi za gradnju objekata i uređenje komunalne infrastrukture.

#### 4.4. Komunalne naknade

Financiranje komunalnih potreba građana jednim se dijelom temelji na instrumentima poslovnog financiranja (prihodima na osnovi cijene usluge), a drugim dijelom na instrumentima javnog financiranja (komunalnim naknadama, komunalnom doprinosu, proračuna i dr.).

Komunalne djelatnosti obavljaju trgovačka društva, javne ustanove ili pogoni koje osnivaju lokalne jedinice odnosno pravne i fizičke osobe na temelju koncesija. Obavljanje komunalnih djelatnosti može zajednički organizirati više lokalnih jedinica putem trgovačkih društava.

Zakonom su odijeljeni izvori prihoda kojima se financira obavljanje komunalne djelatnosti od izvora kojima se financira njihov razvoj.

Sredstva za obavljanje komunalnih djelatnosti osiguravaju se iz: 1. cijene komunalne usluge, 2. komunalne naknade, 3. proračuna lokalne jedinice.

Cijena može sadržavati iznos za financiranje gradnje objekata i uređenja komunalne infrastrukture. Taj iznos mora biti posebno iskazan. Visina i određivanje komunalne naknade ovisi o lokaciji i vrsti nekretnine. Predstavničko tijelo lokalne jedinice može dati koncesiju za obavljanje komunalne djelatnosti. Odluka o koncesiji donosi se nakon javnog prikupljanja ponuda ili javnog natječaja. Odluku o davanju koncesije donosi predstavničko tijelo lokalne jedinice na temelju poslovnog ugleda podnositelja ponude, sposobnosti za ostvarivanje koncesije, povoljnosti ponude (tehničke i financijske) te povoljnosti ponude za provedbu mjera očuvanja i zaštite okoliša.

U skladu s tim, ugovor o koncesiji s podnositeljem ponude sklapa poglavarstvo lokalne jedinice na temelju odluke o koncesiji. Ugovor o koncesiji obvezno sadrži: 1. naznaku djelatnosti za koje se koncesija dodjeljuje, 2. vrijeme na koje se koncesija dodjeljuje, 3. visinu i način plaćanja naknade za koncesiju, 4. cijenu i način naplate za pruženju uslugu, 5. prava i obveze davatelja koncesije, 6. prava i obveze korisnika koncesije, 7. jamstva korisnika koncesije, 8. uvjete otkaza ugovora, 9. ugovorne kazne.

Znači, cijena komunalne naknade tada se utvrđuje na temelju ugovora lokalne jedinice i koncesionara.

Iznos komunalne naknade po metru četvornome utvrđuje se množenjem vrijednosti boda, koeficijenta zone i koeficijenta namjene. Vrijednost boda i koeficijenta utvrđuje predstavničko tijelo lokalne jedinice, s tim da koeficijent zone može iznositi najviše 1% u prvoj zoni.

Obveznici komunalne naknade vlasnici su odnosno korisnici stambenoga prostora, poslovnoga prostora, garažnoga prostora, građevnog zemljišta (koje služi za obavljanja poslovne djelatnosti) i neizgrađenoga građevnog zemljišta.

Financiranje gradnje objekata i uređenja komunalne infrastrukture za pojedine su komunalne djelatnosti različiti tako se izgradnja objekata i uređenje javnih površina, nerazvrstanih cesta i javne rasvjete financiraju iz komunalnog doprinosa, proračuna lokalnih jedinica, naknade za koncesije (osim za obavljanje pogrebnih poslova) i drugih izvora utvrđenih posebnim propisima.

*Komunalni doprinos* plaća vlasnik građevne čestice na kojoj se gradi građevina i to, po metru kubičnome građevine koja se gradi, osim za otvorene bazene i otvorene građevine za koje se plaća po metru četvornome tlocrtne površine.

Gradnja objekata i uređaja komunalne infrastrukture i nabava opreme (za opskrbu pitkom vodom, odvodnju i pročišćivanje otpadnih voda, opskrbu plinom, opskrbu toplinskom energijom, prijevoz putnika, održavanje čistoće, odlaganje komunalnog otpada, tržnice na malo) financira se iz cijene komunalnih usluga, proračuna lokalne jedinice te naknade za koncesije.

#### **Značenje komunalnih prihoda**

U općini Kostrena, koja ima najveći prihod po stanovniku u Hrvatskoj (8 614 kn) neporezni prihodi u strukturi ukupnih prihoda sudjeluju s 85%. Prihodi od komunalne naknade čine 58% ukupnih prihoda. Za Grad Zagreb (kao najveće središte i metropolu) neporezni prihodi čine 21%. Samo na komunalne naknade otpada 6% ukupnih proračunskih prihoda.

#### **Vatrogasna djelatnost**

Iz sredstava komunalne naknade može se financirati i vatrogastvo iako ono nije komunalna djelatnost. Predstavničko tijelo općine, grada i Grada Zagreba odlučuje o uvođenju ili povećanju komunalne naknade za financiranje vatrogastva.

Organizacija i djelovanje vatrogasne službe te osnivanje javnih vatrogasnih postrojbi preneseno je iz djelokruga državne uprave u djelokrug općine i grada a da pri tome nisu razmjerno povećani prihodi iz kojih bi se ti poslovi financirali.

Sredstva za financiranje redovitih djelatnosti javnih vatrogasnih postrojbi te dobrovoljnih vatrogasnih društava financiraju se iz općinskih i gradskih proračuna. Sredstva za financiranje djelatnosti vatrogasnih zajednica županija osiguravaju se u proračunima županija.

U Hrvatskoj nije moguće na jednome mjestu prikazati prihode od korisničkih naknada po funkcionalnoj klasifikaciji. Unatoč tome, u tablici IV. (dodatak 1) prikazujemo strukturu prihoda od najvažnijih korisničkih naknada i administrativnih pristojbi.

Najbitniji prihodi lokalnih jedinica jesu prihodi od komunalnih naknada, koji čine 59% ukupnih prihoda od naknada i pristojbi. U proračunima gradova i općina ta vrsta prihoda čini 61% ukupnih prihoda od naknada. Drugi su po značenju komunalni doprinosi koji u strukturi ukupnih pristojbi i naknada sudjeluju s 21%. U prihodima općina i gradova čine 20%, odnosno 22% ukupnih prihoda naknada i pristojbi. Prihodi od državnih biljega u proračunu županija čine 76% ukupnih prihoda od naknada i pristojbi.

Pomoćnik ministra za javne radove, obnovu i graditeljstvo izjavio je 22. siječnja 2001. da 80% hrvatskih gradova (komunalnih poduzeća) protuzakonito naplaćuje priključke na komunalnu infrastrukturu, zbog čega građani i pravne osobe plaćaju visoke cijene, a neki, da to izbjegnu, pribjegavaju ilegalnim priključcima.

Prihodi od privatizacije javnih poduzeća u vlasništvu lokalnih jedinica te privatizacija tih poduzeća ostala je u sjeni procesa privatizacije državnih javnih poduzeća. Malo je informacija o privatizaciji komunalnih poduzeća lokalnih jedinica, a nije poznat ni vlasnik tih poduzeća. Uočljivo je da je privatiziran velik broj poduzeća koja se bave prijevozom putnika.

Veliki problemi posljedica su nepostojanja sređenih imovinskih bilanci lokalnih jedinica. Novi teritorijalni ustroj i osnivanje brojnih novih lokalnih jedinica uvjetovali su raspodjelu imovine između lokalnih jedinica. Tako do 1994. godine nije postojala imovinska bilanca lokalnih jedinica niti se znala vrijednost imovine kojom lokalne jedinice raspolažu. U 2000. godini velik broj lokalnih jedinica napravio je imovinsku bilancu, ali je još uvijek ostalo neriješeno pitanje položaja te upravljanja tom imovinom. Poseban je slučaj imovina poduzeća u vlasništvu lokalnih jedinica. Naime, lokalne se jedinice pokušavaju "osloboditi" te imovine te je kompletno prenijeti u vlasništvo trgovačkih društava koja su još uvijek velikim dijelom vlasništvo lokalnih jedinica. Konačno utvrđivanje vlasništva i vrijednosti imovine tih poduzeća vjerojatno će biti i temelj za njihovu aktivniju privatizaciju. Svakako, još se uvijek postavlja i pitanje upravljanja tom imovinom koja nije institucionalno jasno utvrđena na razini lokalnih jedinica.

#### 4.5. Dotacije

Dotacije odnosno potpore u strukturi ukupno ostvarenih prihoda svih lokalnih proračuna u 1999. godini iznosile su 8%. U ukupnim proračunskim prihodima županija dotacije iznose 25%, u prihodima općina 19%, a u prihodima gradova samo 3%.

Dotacije su isključivo sredstava potpore financijski slabijim lokalnim zajednicama. Kako one služe za fiskalno izravnaje, pravo na takav udio ostvaruju samo one lokalne zajednice koje imaju ispodprosječni fiskalni kapacitet, odnosno koje vlastitim prihodima ne mogu pokriti potrebnu proračunsku potrošnju. Dotacije pojedine lokalne jedinice ovise o razlici između veličine njezine nužne proračunske potrošnje, te veličine njezina fiskalnog kapaciteta. U Hrvatskoj postoje dvije vrste dotacija: nenamjenske (opće) i namjenske.

*Nenamjenske (opće) dotacije* i način dodjele dotacije određen je člankom 48. i 49. Zakona o financiranju jedinica lokalne samouprave i uprave.

Županiji na području koje se županijski, općinski i gradski prihodi, uz prosječno porezno opterećenje, ostvaruju ispod republičkog prosjeka (izuzevši Grad Zagreb) osigurava se dotacija iz državnog proračuna u visini razlike između ostvarenih prihoda po stanovniku i 75 %-tnoga republičkog prosjeka po stanovniku. Dotacija se ne osigurava županiji na području koje je visina prireza poreza na dohodak manja od 1 %, a stope poreza i visine iznosa poreza niže od zakonom propisanih najviših stopa. Prema istom kriteriju županija osigurava općini i gradu dotaciju za fiskalno izravnaje iz svog proračuna, s tim da se kao osnova za fiskalno izravnaje uzima županijski prosjek prihoda po stanovniku. Dodjela dotacija ne odnosi se na gradove s više od 40 000 stanovnika koji mogu uvoditi prirez poreza na dohodak.

U sustavu fiskalnog izravnaja predviđeno je da županija iz svog proračuna osigura dotacije općini/gradu na području kojega se, uz prosječno porezno opterećenje, ostvaruju prihodi po stanovniku niži od županijskog prosjeka (osim gradova s više od 40 000 stanovnika). Visina dotacije utvrđuje se kao razlika između ostvarenih prihoda po stanovniku i 75 %-tnoga županijskog prosjeka prihoda, pri čemu se dotacija ne može osigurati općini odnosno gradu čija je visina prireza na porez na dohodak manja od 1%, a i stope lokalnih poreza i visina iznosa lokalnih poreza niže od zakonom propisanih najviših stopa.

Osnovne smjernice za fiskalno izravnjanje propisane su zakonom o financiranju jedinica lokalne samouprave i uprave. Međutim, detaljnije obrazloženje tog sustava nije propisano. Stoga se ne može reći za koji se iznos poreza i uz koje postupke za gradove s više od 40 000 stanovnika mogu dobivati dotacije za izravnjanje. Gradovi s više od 40 000 stanovnika imaju mogućnost uvođenja prireza poreza na dohodak tako da ne dobivaju dotacije za fiskalno izravnjanje. Mjerenja fiskalnog kapaciteta pokazuju da ti gradovi imaju iznad prosječan fiskalni kapacitet. Nasuprot tome nizak fiskalni kapacitet ostalih lokalnih jedinica uvjetuje da se sredstva dotacije raspoređuju prema prioritetima, ponajprije za obnovu ratom razrušenih područja.

Iako postoji zakonski kriterij dodjele dotacija, on se u praksi gotovo ne primjenjuje. Županije autonomno utvrđuju vlastite kriterije prema kojima daju sredstva općinama i gradovima na svom području.

Posebним je zakonima utvrđeno da županija osigurava razliku sredstava za gradove i općine koje vlastitim sredstvima ne mogu osigurati ostvarivanje javnih potreba na području predškolskog odgoja i na području kulture. Te je odredbe u dosadašnjoj praksi bilo nemoguće provesti za sve županije tako da nikada nisu dokraja poštovane. Iznimka su područja od posebne državne skrbi (zbog posljedica rata i obnove) kojima se sredstva (tekuće dotacije) osiguravaju iz državnog proračuna.

Država može lokalnim jedinicama odobriti i *namjensku dotaciju*, kao i pomoć za općine i gradove koji su pretrpjeli ratna razaranja. Uglavnom se namjenske dotacije osiguravaju iz sredstava državnog proračuna lokalnim jedinicama na području posebne državne skrbi. Iz državnog se proračuna posebno osiguravaju sredstva za velik dio kapitalnih projekata na razini lokalnih jedinica.

Županije, ovisno o svojim mogućnostima, osiguravaju pomoć i dotacije općinama i gradovima na svojem području izravno ili sufinanciranjem kapitalnih izdataka.

Uglavnom, dotacije se daju u skladu s mogućnostima državnog proračuna. Državni proračun osigurava potpore županijama, ali i izravno općinama i gradovima posebne državne skrbi. Većina tih dotacija namjenske su subvencije, najvećim dijelom kapitalne. Dobivanje dotacija (posebice onih koje se odnose na kapitalna ulaganja) uvelike ovisi o spremnosti jedinica da vlastitim prihodima sudjeluju u određenim projektima.

#### 4.6. Fiskalno izravnjanje

Fiskalno izravnjanje označava mehanizam kojim središnja država ublažava razlike što nastaju zbog nejednakog rasporeda prihoda na nižim razinama vlasti. Dvije su vrste fiskalnog izravnjanja: okomito i vodoravno. Glavni su instrumenti okomitoga fiskalnog izravnjanja transferi u obliku dijeljenja poreza, a instrumenti vodoravnoga fiskalnog izravnjanja su dotacije.

U Hrvatskoj su novi teritorijalni ustroj i novi način financiranja lokalnih jedinica od početka primjene do danas pokazali i određene nedostatke koji su komplicirali nalaženje i određivanje mjera za sustav fiskalnog izravnjanja. Stoga se nužnim postavilo pitanje ublažavanja razlika sustavom dotacija nižim razinama vlasti, kao i najbolje procjene poreza koji ostaju na razinama lokalnih jedinica odnosno pitanja njihova dijeljenja sa

središnjom državom. Pri tome ćemo navesti neke od problema koji se pojavljuju u sustavu fiskalnog izravnjanja od 1994. godine: 1. stalne teritorijalne promjene i prevelik broj općina, 2. nepostojanje imovinske bilance za većinu novonastalih lokalnih jedinica, te nepoznavanje vrijednosti njihove imovine, 3. nepostojanje dobre demografske i ekonomske slike lokalnih jedinica (posljednji popis stanovništva obavljen je 1991. godine), 4. praktični problem utvrđivanja realnih kriterija za dodjelu dotacija, 5. nerealno planiranje proračuna i nenamjensko korištenje sredstava proračuna, itd.

Unutar sustava fiskalnog izravnjanja pojavljuje se problem utvrđivanja financijskih sredstava potrebnih pojedinoj lokalnoj jedinici u ispunjavanju zadataka iz njezina djelokruga. Stoga se pojavljuje potreba za izračunavanjem *fiskalnog kapaciteta lokalnih jedinica*.

Pri određivanju fiskalnog izravnjanja lokalnih jedinica u Hrvatskoj pođimo od načina na koji su podijeljeni prihodi. Transferi središnje države daju se u obliku udjela u jednome ili u većem broju poreza (okomito fiskalno izravnjanje), te u obliku međuzupanjskoga (vodoravnog) fiskalnog izravnjanja dotacijama od središnje razine prema nižim razinama vlasti.

#### 4.6.1. Okomito fiskalno izravnjanje

Zajednički porezi odnosno podjela odgovornosti za prikupljanje i raspolaganje poreznim prihodima između središnje države i nižih razina vlasti model je koji primjenjuju mnoge zemlje<sup>4</sup>, pa i Hrvatska. Značenje mehanizma dijeljenja poreza (njihove porezne osnovice) između razina vlasti očituje se u stabilizacijskom učinku. Određujući stope poreza i dijeleći poreznu osnovicu između razina vlasti, središnja vlast ostvaruje jednostavan učinak kontrole i utjecaja na poreze, a na visinu prikupljenih poreza utječe mijenjajući stope ili odnose u poreznim prihodima koji ostaju na razini lokalnih jedinica. Država i lokalne jedinice u Hrvatskoj dijele porez na dohodak, porez na dobit, porez na promet nekretnina te porez od igara na sreću. Ti su porezi ujedno i glavni izvori prihoda na razinama lokalnih jedinica. U strukturi proračuna lokalnih jedinica posebno mjesto imaju porez na dohodak i porez na dobit, koji su i najizdašniji porezni prihodi lokalnih jedinica.

#### 4.6.2. Vodoravno fiskalno izravnjanje

Dodjela dotacija za fiskalno izravnjanje uvelike ovisi o izračunavanju fiskalnog kapaciteta lokalnih jedinica. Fiskalni je kapacitet pokazatelj sposobnosti lokalnih jedinica (županija, općina i gradova) u prikupljanju prihoda te u financiranju rashoda. Može se pretpostaviti da se, osim u najrazvijenijim područjima Hrvatske, ne može očekivati da pojedine županije, gradovi i općine osiguraju potrebna sredstva za podmirenje javnih dobara na svom području. Razlog je jednostavan, a očituje se u niskoj ekonomskoj (i poreznoj) osnovici, a ponajprije je posljedica velikih ratnih razaranja. Mjerenjem fiskalnog kapaciteta pojedine lokalne jedinice stekla bi se slika o tome koliki dio svojih potreba lokalna jedinica može sama financirati, te koje lokalne jedinice treba financirati dotacijama. Za definiranje fiskalnog kapaciteta bitno je odrediti koje veličine valja uzeti u razmatranje pri njegovu izračunavanju.

---

<sup>4</sup> Primjerice, Njemačka, Austrija, Danska, Španjolska, Poljska, Mađarska i dr.

Pri izračunavanju fiskalnog kapaciteta lokalnih jedinica u Hrvatskoj susreću se neka ograničenja koja sprečavaju primjenu najbolje empirijske analize kako bi se dobila što bolja mjera za vodoravno fiskalno izravnjanje. Najveći su problemi: 1. nepostojanje podataka o poreznoj osnovici lokalnih jedinica ili njihova netransparentnost te nemogućnost uvida u realno stanje prema pojedinim poreznim osnovicama lokalnih jedinica, 2. nepostojanje podataka o točnom broju stanovnika, koji se temelji na popisu iz 1991. godine, a on je u međuvremenu doživio znatne promjene, 3. nepostojanje podataka o BDP-u u pojedinim područjima (županijama) itd. Nije poznato kako se i u kojem opsegu u praksi primjenjuje sustav vodoravnog izravnjanja.

## **5. Financiranje kapitalnih investicija i kapitalni proračuni**

Kapitalne prihode lokalnih jedinica čine primici od prodaje nefinancijske kapitalne imovine kod kojih je vijek trajanja dulji od jedne godine. Kapitalne izdatke čini pribavljanje dugotrajne imovine, kapitali transferi i potpore u novcu i predmetima, odnosno izdaci za nabavu zemljišta, nematerijalne imovine, zaliha, nefinancijske imovine i drugi izdaci čiji je vijek dulji od jedne godine.

Prema podacima za razdoblje 1997-2000. godine u proračunima lokalnih jedinica kapitalni izdaci čine malo više od 30% ukupnih izdataka (sl. 1).

Međutim, postoje znatne razlike u udjelu općina, gradova i županija (sl. 2). Te razlike pokazuju da najveći teret za kapitalna ulaganja imaju gradovi, a najmanji županije.

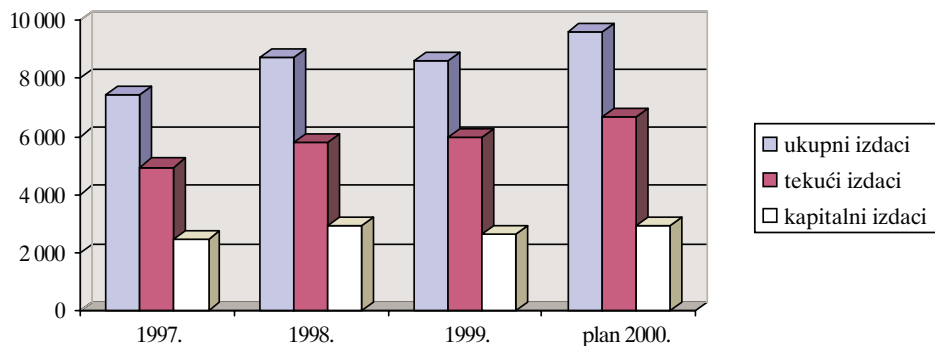
Tijekom promatranoga četverogodišnjeg razdoblja visina i struktura kapitalnih izdataka lokalnih jedinica bila je relativno konstantna, za razliku od kapitalnih izdataka središnje države (sl. 3).

U strukturi kapitalnih izdataka općina i gradova prevladavaju izdaci za nabavu stalne kapitalne imovine, a u županijama najveću stavku čine kapitalni transferi (sl. 4). Kapitalni transferi sadrže stavku kapitalnih prijenosa izvanproračunskim korisnicima, koji u ukupnoj strukturi kapitalnih transfera sudjeluju s više od 40%. Kapitalni prijenosi izvanproračunskim korisnicima odnose se na prijenose za gradnju ili nabavu poslovnog prostora, nabavu opreme, prijevoznih sredstava te slična ulaganja vezana uz pružanje adekvatne infrastrukture. Udio kapitalnih izdataka namijenjenih kupovini zaliha sveden je na minimum.

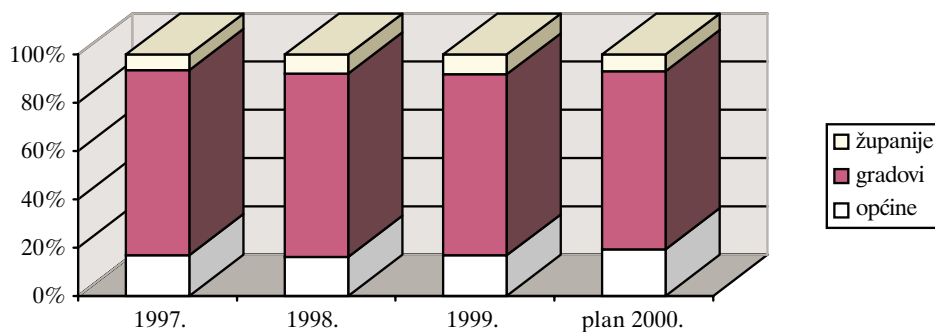
*Financiranje kapitalnih projekata.* Prema računovodstvenim načelima, kapitalni izdaci trebaju se financirati iz kapitalnih prihoda. Kapitalni izdaci također se financiraju kapitalnim potporama iz zemlje i inozemstva. Za financiranje uslužnih djelatnosti (zdravstvo, obrazovanje, školstvo, stanogradnja i sl.) odobravaju se namjenski transferi koje predlažu mjerodavna ministarstva, a pokatkad ih i izravno odobravaju lokalnim jedinicama. Ako je ostvarenje kapitalnog projekta od zajedničkog interesa za cijelu županiju, općine i gradovi mogu se udružiti i prenijeti sredstva županiji, koja zatim financira cijeli projekt.

Najveći dio kapitalnih projekata na razini lokalnih jedinica financira se iz sredstava državnog proračuna. Osim tih sredstava, velika je uloga i županija, koje se pojavljuju kao sufinancijaši kapitalnog projekta.

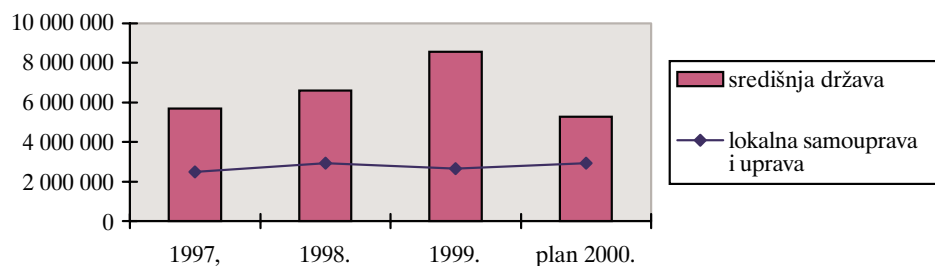
Slika 1. *Izdaci lokalnih jedinica u razdoblju 1997-2000. (u mlrd. kn)*



Slika 2. *Udio općina, gradova i županija u ukupnim kapitalnim izdacima lokalnih jedinica, 1997-plan 2000. (u %)*

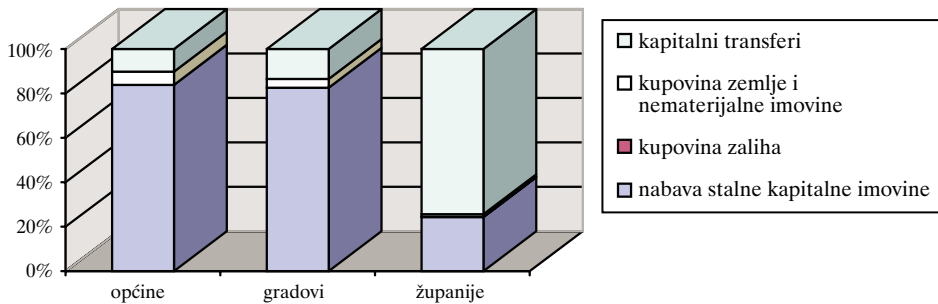


Slika 3. *Kapitalni izdaci središnje države i lokalnih jedinica, 1997-plan 2000. (u mil. kn)*

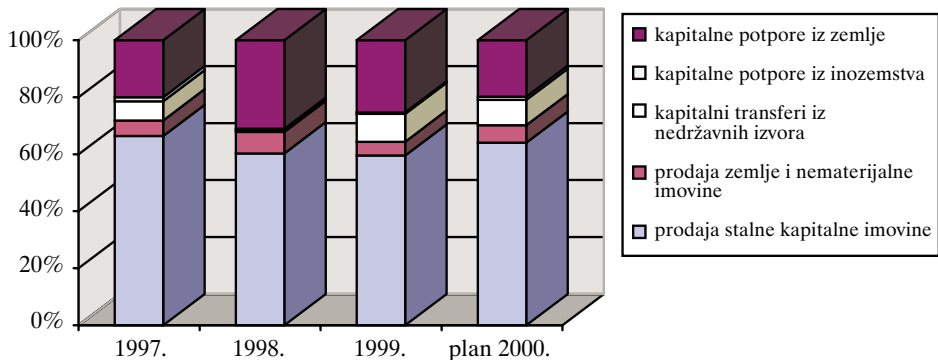




Slika 4. *Struktura kapitalnih izdataka općina, gradova i županija u 1999. g. (%)*



Slika 5. *Financiranje kapitalnih izdataka lokalnih jedinica (u %)*



Država se u financiranju kapitalnih projekata oslanja na zaduživanje i uzimanje kredita od Svjetske banke.

Za većinu projekata financiranih na razinama županija država je osigurala kredite te jamstva Vlade, zatim državne mjenice. Od ostalih specifičnih načina financiranja treba spomenuti financiranje kapitalnih projekata putem Hrvatske banke za obnovu i razvitak.

Uz spomenute načine financiranja kapitalnih ulaganja, Zakonom o financiranju lokalnih jedinica (NN 117/93) predviđena je mogućnost zaduživanja lokalne jedinice raspisivanjem javnog zajma ili izdavanjem obveznica. Lokalna se jedinica može zadužiti do visine 20% proračunskih prihoda ostvarenih u prethodnoj godini, uz prethodnu suglasnost Državnog ureda za reviziju i odobrenje MF-a. Lokalna jedinica može se zadužiti za financiranje izgradnje, dogradnje, preuređenja ili prilagođenja objekta te nabave opreme. Financiranje zaduživanjem ne smije se poduzimati radi obavljanja redovite djelatnosti tijela i korisnika proračuna, osim kratkoročno, ako se proračunski prihodi ne ostvaruju ravnomjerno.

Zakonom o koncesijama (NN 89/92) uspostavljen je model privatno-javnog partnerstva u području dizajniranja, financiranja i upravljanja kapitalnim projektom. Opći-

ne, gradovi i županije daju mišljenje o zatraženoj koncesiji nad gospodarskim iskorištavanjem dobara na njihovu području, a Zastupnički dom Sabora na prijedlog Vlade donosi odluku o odobrenju koncesije. Stručne poslove oko pripreme odluke o koncesiji i nadzor njezine provedbe obavljaju nadležna ministarstva ili izvršni organ županije odnosno grada.

Donošenje odluke o kapitalnom ulaganju i financiranje takvih projekata na razini lokalnih jedinica popraćeno je brojnim problemima. Iako su poslovi lokalnih jedinica definirani Ustavom i zakonima, uključivanje nekoliko subjekata u postupak odlučivanja o ulaganju i kasnije provođenje ulaganja rezultiraju pasivnim ponašanjem subjekata i načinom razmišljanja koji je daleko od tržišnoga.

Analiza strukture kapitalnih izdataka i praćenje izvršavanja kapitalnih projekata nemogući su bez odvojenog vođenja proračuna kapitalnih i proračuna tekućih izdataka, što postojeći zakon ne predviđa.

Usto, informacije iz prakse pokazuju da se pri donošenju odluke o kapitalnom ulaganju ne uzima u obzir praksa izrade investicijskih studija ni izrade studija društvene opravdanosti. Takvim načinom rada ostavlja se dojam neozbiljnosti, čime se odbijaju potencijalni domaći, a još više strani ulagači.

Mogućnost financiranja kapitalnih projekata zaduživanjem nije naišla na veći odjek s obzirom na nizak fiskalni kapacitet lokalnih jedinica, koji im ne omogućuje zaduživanje. Osim toga, u pojedinim lokalnim jedinicama još je neriješeno pitanje imovinskih bilanci, čime je u potpunosti onemogućeno zaduživanje tih jedinica.

Spomenuti problemi pokazuju da se treba napraviti jasno razgraničenje između prava i obveza lokalnih jedinica te prava i obveza lokalnih jedinica i središnje države. Na taj će način pojedini subjekti imati interesa za izvršavanje svojih obveza, a zbog njihova neispunjenja jasno će se moći upozoriti na individualnu odgovornost za pogreške i propuste.

U postupku planiranja kapitalnog ulaganja trebalo bi uvesti praksu izrade potrebnih investicijskih studija s osvrtnom na moguće izvore financiranja. Usto, s obzirom na to da je riječ o projektima važnim za društvo u cjelini, potrebno je uvesti obvezu izrade analize društvene opravdanosti svakog ulaganja.

Putem različitih oblika edukacije trebalo bi informirati i obučiti lokalnu administraciju suvremenim načinima planiranja kapitalnih projekata. S obzirom na to da Hrvatska još nije u potpunosti usvojila tržišni način poslovanja, potrebno je raditi na edukaciji lokalnih jedinica i središnje države radi lakšeg razumijevanja nebrojenih mogućnosti financiranja kapitalnih projekata.

## Drugi dio

### PRORAČUNI LOKALNIH JEDINICA

#### 1. Utvrđivanje fiskalne politike i državni proračun

Zakonom o proračunu određuje se sadržaj i planiranje proračuna, način njegove izrade, donošenje i izvršavanje državnog proračuna i proračuna lokalnih jedinica, zaduživanje i državni dug, te računovodstvo i nadzor proračuna. Zajedno s državnim proračunom donosi se i Zakon o izvršavanju državnog proračuna kojim se za svaku godinu utvrđuje struktura prihoda i izdataka, njihovo izvršavanje, upravljanje državnom imovinom i dugovima, davanje jamstava, prava i obveze korisnika proračunskih sredstava te kazne za neispunjenje obveza.

Proces izrade državnog proračuna započinje u *srpnju*, kada Ministarstvo financija izrađuje izvješće o gospodarskoj i fiskalnoj politici za iduću godinu. Ministar financija predlaže smjernice i ciljeve fiskalne politike te procjenjuje glavne vrste prihoda i izdataka. Smjernice i ciljeve fiskalne politike ministar financija donosi zajedno s nadležnim tijelima Vlade.

Vlada utvrđuje ciljeve makroekonomske i fiskalne politike za trogodišnje razdoblje. Na temelju utvrđenih ciljeva Vlada definira politiku javnih izdataka za fiskalnu godinu.

##### **Ciljevi makroekonomske i fiskalne politike**

U 2000. godini prvi su put u Hrvatskoj definirani makroekonomski ciljevi za razdoblje od 2001. do 2003. godine. Glavni ciljevi makroekonomske politike jesu rast BDP-a, obnova zemlje, promocija privatnog sektora, smanjenje javnog sektora. Ciljem fiskalne politike postala je i kontrola veličine deficita konsolidiranoga državnog proračuna.

Nakon što Vlada utvrdi ciljeve makroekonomske i fiskalne politike, ministar financija u *rujnu* upućuje korisnicima državnog proračuna akt o načinu i elementima izrade godišnjega državnog proračuna. Aktom se utvrđuju osnovni elementi politike javnih izdataka i ključni pokazatelji kojih se proračunski korisnici trebaju držati, te postupci i rokovi izrade zahtjeva za dodjelu sredstava.

Proračunski korisnici (ministarstva i agencije) odgovorni su za definiranje politike javnih izdataka za fiskalnu godinu.

##### **Sadržaj prijedloga javnih izdataka**

Prijedlog javnih izdataka koji izrađuju proračunski korisnici sadrži:

- izdatke za proračunsku godinu (razvrstane prema propisima o računovodstvu proračuna),
- izdatke za sljedeće dvije godine razvrstane prema skupinama,
- prikaz broja i strukture djelatnika i dužnosnika,
- obrazloženje predviđenih potreba,
- prijedloge zahtjeva koji se odnose na buduće obveze ili višegodišnje izdatke (uključujući projekte ulaganja) koji se podnose odvojeno od projekcije izdataka za svaku sljedeću godinu.

U procesu izrade državnog proračuna proračunski korisnici prijedlogom javnih izdataka obuhvaćaju tekuće izdatke (izdatke poslovanja, financijske i ostale izdatke, tekuće prijenose i potpore proračunima i proračunskim korisnicima, tekuće prijenose i pot-

pore izvanproračunskim korisnicima, tekuće prijenose sredstava u inozemstvo, subvencije te ostale tekuće prijenose i potpore) kao i kapitalne izdatke.

### **Kapitalni projekti**

Kad su po srijedi kapitalni izdaci naglasak je na definiranju i razdvajanju kapitalnih projekata u tijeku od novih projekata, te na strukturiranje kapitalnih projekata prema stupnju završenosti i vremenskoj dinamici njihova izvršenja. U utvrđenoj makroekonomskoj i fiskalnoj politici od 2001. do 2003. u kapitalnom dijelu državnog proračuna prednost se daje projektima u tijeku i projektima obnove. Financiranje novih kapitalnih projekata ovisit će o raspoloživim sredstvima u idućemu trogodišnjem razdoblju.

Bitan je element prijedloga javnih izdataka obvezan trogodišnji pregled međunarodnih obveza po kreditima, domaćih obveza (s rokovima dospijeća) te obveza prema dobavljačima koje se prenose u sljedeću fiskalnu godinu.

U skladu s procijenjenim prihodima i prijedlozima proračunskih korisnika, ministar financija predlaže proračunskim korisnicima potrebne promjene. Ministar također utvrđuje potrebe i ispituje mogućnosti financiranja putem zaduživanja, te izrađuje nacrt državnog proračuna i upućuje ga Vladi.

Moguće je da se tijekom rasprave o prijedlogu državnog proračuna pojave neslaganja između ministra financija i ostalih ministara koji predstavljaju proračunske korisnike. Tada ministar financija izrađuje izvješće za predsjednika Vlade, koji donosi konačnu odluku.

Nacrt državnog proračuna za iduću fiskalnu godinu izrađuje ministar financija i upućuje ga Vladi do 10. listopada. Vlada raspravlja o prijedlogu proračuna te je obvezna do 15. studenoga podnijeti prijedlog Saboru na usvajanje. Sabor donosi proračun do 15. prosinca, prije početka fiskalne godine.

<b>Vrijeme</b>	<b>Radnje</b>
<b>FAZA 1.</b>	<b>PRIPREMA I PLANIRANJE DRŽAVNOG PRORAČUNA</b>
<b>Korak 1.</b>	<b>Prijedlog fiskalne politike za sljedeću fiskalnu godinu</b>
travanj 1998.	Ministarstvo financija planira prihode i primitke za iduću fiskalnu godinu te izrađuje prijedlog fiskalne politike za sljedeću godinu.
srpanj 1998.	Ministar financija dostavlja Vladi projekcije gospodarskih kretanja i prijedlog fiskalne politike za nadolazeću godinu. Vlada razmatra te usvaja prijedlog.
<b>Korak 2.</b>	<b>Okružnica državnog proračuna</b>
rujan 1998.	Ministar financija planira izdatke za iduću godinu - dostavlja proračunskim korisnicima dokument pod nazivom <i>okružnica</i> , kojom ih poziva da do kraja rujna izrade i pošalju Ministarstvu financija prijedlog zahtjeva za proračunskim sredstvima
<b>Korak 3.</b>	<b>Faza pregovora i usklađivanja zahtjeva proračunskih korisnika</b>
kraj rujna i početak listopada 1998.	Ministarstvo financija "razgovara" s proračunskim korisnicima radi usklađivanja iznosa koje su zahtijevali s načelima fiskalne politike usvojenima u srpnju.

do 10. listopada 1998.	Ministarstvo financija izrađuje i predaje Vladi proračunske dokumente koje ona mora potvrditi. To su: 1. prijedlog državnog proračuna, 2. financijski planovi izvanproračunskih fondova, 3. prijedlog kapitalnih projekata, 4. Zakon o izvršavanju državnog proračuna.
<b>FAZA 2.</b>	<b>PREDLAGANJE I ODOBRENJE (PRIHVAĆANJE) PRORAČUNA</b>
<b>Korak 4.</b>	<b>Rasprava u Saboru koja završava usvajanjem proračuna</b>
do 15. studenog 1998.	Vlada dostavlja Saboru proračunske dokumente o kojima raspravljaju saborski odbori i podnose izvješća u obliku amandmana.
do kraja prosinca 1998.	Konačna rasprava na sjednici Zastupničkoga i Županijskog doma te usvajanje državnog proračuna i donošenje Zakona o izvršenju državnog proračuna, davanje suglasnosti na financijske planove izvanproračunskih fondova i konsolidirani proračun središnje države.
<b>FAZA 3.</b>	<b>IZVRŠENJE DRŽAVNOG PRORAČUNA</b> (provedba, nadzor i kontrola)
<b>Korak 5.</b>	<b>Izvršenje državnog proračuna</b>
od 1. siječnja - 13. prosinca 1999.	Proračunski korisnici prikupljaju i troše proračunska sredstva na temelju tromjesečnih i mjesečnih planova o njegovu izvršenju, a u skladu s raspoloživim sredstvima.
<b>Korak 6.</b>	<b>Izvjeshće o izvršenju državnog proračuna za prvo polugodište</b>
prije kraja srpnja 1999.	Ministarstvo financija na temelju dostavljenih izvješća proračunskih korisnika izrađuje izvješće o izvršenju državnog proračuna za prvo polugodište fiskalne godine i podnosi ga Vladi.
do 5. kolovoza 1999.	Vlada polugodišnje izvješće podnosi Saboru, nakon čega slijedi rasprava u Zastupničkom domu.
<b>Korak 7.</b>	<b>Izvršenje proračuna i zatvaranje otvorenih proračunskih računa</b>
do 20. prosinca 1999.	Ministar financija donosi napatuk o zatvaranju računa otvorenih u HNB-u i drugim poslovnim bankama do 31. prosinca 1999. jer se proračun izvršava do tog datuma.
<b>Korak 8.</b>	<b>Izrada godišnjeg obračuna za prošlu godinu i kontrola koju obavlja Državni ured za reviziju.</b>
do 15. travnja 2000.	Ministarstvo financija izrađuje godišnji obračun državnog proračuna, proračuna izvanproračunskih fondova i proračuna lokalnih jedinica za prethodnu godinu.
do 15. svibnja 2000.	Ministar financija izvješćuje Vladu o godišnjem obračunu, odnosno izvršenju proračuna za prošlu godinu.
do 15. lipnja 2000.	Vlada izvješćuje Sabor o godišnjem obračunu, odnosno izvršenju državnog proračuna za prethodnu godinu, a Državni ured za reviziju izvješćuje Sabor o izvršenim revizijama.

## 2. Strateško planiranje proračuna lokalnih jedinica (godišnje)

Planiranje proračuna lokalnih jedinica ovisi o mjerama fiskalne politike Vlade i makroekonomskim pokazateljima gospodarskog razvoja za trogodišnje razdoblje, kao i o gospodarskim pokazateljima lokalnih jedinica.

U procesu izrade lokalnih proračuna za razdoblje od 2001. do 2003. godine lokalne se jedinice moraju držati proračunskih ograničenja koja se odnose na broj zaposlenih te na smanjenje proračunskih izdataka. Lokalne jedinice posebice trebaju vrlo realno sagledati i procijeniti rast prihoda, posebice dijela sredstava koje dobivaju na temelju udjela u zajedničkim poreznim prihodima, te dobro procijeniti lokalne porezne i neporezne prihoda što ih lokalne jedinice same određuju i naplaćuju.

Lokalne jedinice pri planiranju proračunskih izdataka utvrđuju vlastite prioritete uzimajući u obzir realan rast zajedničkih i vlastitih proračunskih prihoda. Lokalne se jedinice moraju pridržavati zakonske odredbe o uravnoteženju proračuna prema kojemu se samo kapitalni projekti financiraju zaduživanjem.

Sastavni dio lokalnih proračuna jest dokument (*okružnica*) koji omogućuje provedbu lokalnog proračuna. Okružnicom se utvrđuju prava i obveze korisnika lokalnog proračuna u smislu namjenskog korištenja sredstava, načina njihova doznačivanja, korištenje proračunske pričuve, upravljanje imovinom u vlasništvu lokalne jedinice, upravljanje dugom te druge odredbe kojima se reguliraju prava i obveze proračunskih korisnika i tijela lokalnih jedinica.

Proračun se donosi za jednu fiskalnu godinu. Uz proračun se donosi i odluka o izvršavanju proračuna, te projekcije proračunske potrošnje za iduće dvije godine. Iz proračuna se mora vidjeti ne samo visina proračunskih sredstava već i njihova namjena. Svi proračunski prihodi i primici iskazuju se po izvorima, a izdaci po namjenama. Prihodi i primici mogu se prikupljati, a sredstva za izdatke realizirati (iskoristiti) tek nakon što lokalno predstavničko tijelo donese proračun.

### Privremeno financiranje

Odluku o privremenom financiranju javnih izdataka donosi predstavničko tijelo lokalne jedinice ako ocijeni da proračun nije moguće donijeti do kraja tekuće godine. Privremeno financiranje može se propisati najviše za prva tri mjeseca fiskalne godine. Veličina tih proračunskih sredstava treba biti razmjerna sredstvima korištenim u istom razdoblju prethodne godine, a najviše do četvrtine ukupnih proračunskih prihoda za prethodnu godinu. Odluku o privremenom financiranju i privremenom proračunu donosi predstavničko tijelo lokalne vlasti (županijska skupština, gradsko ili općinsko vijeće). Takav privremeni proračun po sadržaju, donošenju i izvršavanju jednak je godišnjem proračunu. U njemu se iskazuju svi prihodi i izdaci, kao i planirani iznosi koji se raspoređuju prema nositeljima, korisnicima i posebnim namjenama (razdjelima, glavama, pozicijama, računima i nazivima namjena koje se financiraju iz proračuna).

Lokalne jedinice pri izradi proračuna moraju voditi brigu o:

- sadržaju i načinu iskazivanja planiranih prihoda i primitaka te izdataka
- financiranju tekućih izdataka iz tekućih prihoda, a kapitalnih izdataka iz kapitalnih prihoda
- namjenskom korištenju pojedinih prihoda za određene izdatke

- zaduživanju i davanju jamstava (jamstva se daju samo za kapitalne izdatke)
- ciljevima makroekonomske i fiskalne politike Vlade u idućem trogodišnjem razdoblju.

Pri izradi proračuna svi se prihodi i primici iskazuju u proračunu te raspoređuju za izdatke i zadaće koje se financiraju iz proračuna županije, grada i općine. To se odnosi na porezne i neporezne prihode (pristojbe i naknade i novčane kazne) te na vlastite prihode (ostvarene obavljanjem osnovne vlastite djelatnosti prema posebnim propisima), na potpore, zaduženje za financiranje manjka proračuna te na ostale prihode.

Procjena prihoda i izdataka lokalnih proračuna temelji se na državnim makroekonomskim pokazateljima te na smjernicama za pripremu i plan državnog proračuna, kao i na vlastitim procjenama rasta gospodarske aktivnosti na području lokalnih jedinica te njihovih prihoda i izdataka.

Planiranje proračuna lokalnih jedinica započinje krajem srpnja, kada ministar financija dostavi županijama tzv. *okružnicu* (smjernice s osnovnim pokazateljima za izradu proračuna), kako bi one mogle izraditi procjenu svojeg proračuna i dati smjernice za lokalne vlasti na svom području. Županijsko poglavarstvo nakon državnih izrađuje svoje smjernice i upućuje ih općinama i gradovima na svom području.

Iako je planiranje proračuna dio trogodišnje projekcije fiskalne i makroekonomske politike, u praksi županije, gradovi i općine većinom izrađuju plan proračuna za jednu godinu, te okvirni plan proračunske potrošnje za još dvije iduće godine.

#### **Sadržaj okružnice (smjernica) za izradu plana proračuna lokalnih jedinica**

U okružnici Ministarstva financija za izradu trogodišnjeg plana proračuna lokalnih jedinica navode se:

1. osnovni pokazatelji makroekonomske politike za sljedeće trogodišnje razdoblje (stopa rasta nominalnog bruto društvenog proizvoda, stopa rasta realnog bruto društvenog proizvoda, stopa inflacije, stopa rasta plaća, trend kretanja zaposlenosti, troškova života i dr.) te procjena kretanja zajedničkih poreza na razini države,
2. preporuke tijelima lokalnih jedinica da realno procijene rast prihoda i primitaka, te udjela zajedničkih poreza u prihodima lokalnim proračuna,
3. procjene lokalnih poreznih i neporeznih prihoda i primitaka, uz financijsku kontrolu njihova rezera i naplate,
4. utvrđivanje visine tekućih i kapitalnih izdataka, te definiranje prioritetnih izdataka koji moraju biti usklađeni s planiranom stopom rasta zajedničkih i vlastitih prihoda,
5. naputak lokalnim jedinicama da se trebaju držati realne dinamike ostvarenja prihoda tijekom godine kao osnovom za plan i izvršenje izdataka,
6. usklađivanje, tj. smanjenje javnih izdataka ako se zbog pada gospodarske aktivnosti slabije ostvaruju javni prihodi,
7. preporuka da lokalni proračun bude uravnotežen,
8. napomena da se lokalne jedinice kojima se osiguravaju sredstva (tekuće dotacije, transferi) iz državnog proračuna trebaju držati uvjeta u vezi s ograničenjem rasta plaća i materijalnih troškova.

Osnovne skupine izdataka čine tekući i kapitalni izdaci te posudbe, umanjene za oplate. U sklopu *tekućih izdataka* (zbrojno se promatraju svi lokalni proračuni) najveći se dio sredstava odnosi na izdatke poslovanja, potom na subvencije i ostale tekuće prijenosne

se. U kategoriji izdataka za subvencije i prijenose vode se izdaci za zaposlene u neprofitnim institucijama. Na stvarne se programe i aktivnosti odnose relativno mala sredstva.

U izdcima poslovanja u lokalnim proračunima planiraju se izdaci za zaposlene (bruto plaće i nadnice, naknade i doprinosi), sredstva za materijal, energiju, komunalne i ostale usluge, te izdaci za tekuće održavanje. Sredstva za plaće zaposlenika planiraju se ovisno o visini prosječne osnovice za obračun plaće, u skladu sa zaključenim ugovorima i pravilnicima. Unutar kapitalnih izdataka planira se nabava kapitalnih sredstava i kapitalni prijenosi.

Lokalne jedinice izrađuju vlastite smjernice koje se temelje na smjernicama županije i ministra financija. Prijedlog smjernica izrađuje lokalni odjel za proračun i financije uzimajući u obzir procjenu kretanja demografskih i gospodarskih pokazatelja te vlastitih proračunskih prihoda. Smjernice donosi lokalno poglavarstvo. U većini lokalnih jedinica izrađuju se vlastite smjernice jer su one MF-a odviše općenite za primjenu na razini lokalnih jedinca.

U smjernicama se ne utvrđuje samo rast prihoda i izdataka nego i prioritete za iduće trogodišnje razdoblje, npr. kretanje (rast ili smanjenje) izdataka za zaposlene (plaća i dr.), izdataka za dobra i usluge (materijalnih troškova), kapitalnih izdataka prema djelatnostima te eventualno planirano zaduživanje.

Smjernice se dostavljaju proračunskim korisnicima (odjelima i službama) i drugim korisnicima koji se financiraju iz njihova proračuna prijenosom (vrtiči i dr.). Svi korisnici proračuna lokalne jedinice dostavljaju odjelu za proračun i financije svoje zahtjeve potrebnih sredstava za financiranje tekućih i kapitalnih izdataka.

#### **Sadržaj zahtjeva za proračunskim sredstvima**

U svom zahtjevu proračunski korisnici podnose proračunskoj službi plan proračuna koji obuhvaća izdatke za sljedeću proračunsku godinu (detaljno do treće razine računskoga plana), procjenu izdataka za sljedeće dvije godine (prema skupinama i podskupinama izdataka na drugoj razini računskoga plana), sažeti prikaz i strukturu zaposlenika (dužnosnika, službenika i namještenika) za koje se zahtijevaju sredstva, detaljno tekstualno obrazloženje predviđenih potreba da bi se zahtjev mogao odobriti, prikaz budućih obveza ili višegodišnjih izdataka uključivši i kapitalne projekte ulaganja (odvojeno od redovitih godišnjih izdataka).

#### **Računski plan proračuna – kako su podijeljeni prihodi i rashodi proračuna**

Računski plan proračuna pokazuje kako su podijeljeni pojedini računi proračunskih prihoda i izdataka proračuna (NN 98/94, NN 15/96, 94/98 i 165/98). Naprimjer, porezi na dodanu vrijednost, posebni porezi i porez na promet i potrošnju vode su u skupini računa 020. Svaki od tih pojedinačnih poreza dalje se dijele na podskupine računa, npr. PDV se knjiži na podskupini 10, a trošarine na podskupini 20, itd. Podskupine računa još se dalje dijele na odjeljke i osnovne račune. Ista podjela vrijedi i za rashode.



Naziv pozicije proračuna	Skupina	Podskupina	Odjeljak	Osnovni račun
Prihodi				
Porez na dodanu vrijednost, posebni porezi i porezi na promet	020			
Porez na dodanu vrijednost	020	10		
Porez na dodanu vrijednost	020	10	010	
Porez na dodanu vrijednost	020	10	010	10
Porez na dodanu vrijednost pri uvozu	020	10	010	20
Porez na dodanu vrijednost na usluge inozemnih poduzetnika	020	10	010	30
Posebni porezi (trošarine)	020	20		
Posebni porezi na naftne derivate	020	20	010	
Posebni porez na alkohol	020	20	020	
Poseban porez na pivo		030		
-	-	-	-	-
Rashodi				
Izdaci poslovanja	100			
Izdaci za zaposlene	100	10		
Bruto plaće i nadnice	100	10	010	
Plaće službenika i namještenika	100	10	010	10
Plaće pripravnika i drugih privremeno zaposlenih	100	10	010	20
Plaće za produženi rad službenika i namještenika	100	10	010	30
-	-	-	-	-

Nakon prikupljanja zahtjeva za proračunskim sredstvima od korisnika odjel za proračun i financije lokalne jedinice analizira dostavljene zahtjeve i u skladu s utvrđenim prioritetima predlaže usklađenje zahtjeva s realnim proračunskim mogućnostima. Ako procijenjeni prihodi nisu dostatni za podmirenje zahtjeva, voditelj odjela za financije i proračun lokalne jedinice predlaže preispitivanje (smanjenje), zahtjeva uz utvrđivanje prioriteta.

### 3. Osnovna struktura (sadržaj) lokalnog proračuna

#### 3.1. Proračunska sredstva

U proračunu lokalnih jedinica iskazuju se prihodi i primici te izdaci. Osnovno proračunsko načelo jest da svi proračunski izdaci moraju biti uravnoteženi s prihodima i primicima. Izdaci ovise o razini, funkcijama i zadacima koje obavljaju lokalne vlasti.

Osnovni elementi za izradu plana i procjene proračuna nisu jednoobrazni ni detaljni te se razlikuju za pojedine lokalne jedinice. Takva različita klasifikacija obuhvata proračunskih sredstava rezultat je različitih vrsta prihoda, ali i izdataka koji prevladavaju u strukturi lokalnih proračuna.

Proračun lokalnih jedinca po strukturi je sličan proračunu središnje države te se sastoji od općega i posebnog dijela.

*Opći dio godišnjeg proračuna* sadrži :

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

*Posebni dio godišnjeg proračuna* obuhvaća raspored ukupno planiranih izdataka prema nositeljima, korisnicima, posebnim namjenama, skupinama računa, razdjelima, pozicijama i namjenama u skladu s odlukom o izvršavanju proračuna.

**Proračun se sastoji od općega i posebnog dijela.**

**Opći dio proračuna sadrži:**

1. ukupnu svotu predviđenih prihoda i izdataka
2. bilancu prihoda i izdataka:
  - ukupne prihode,
  - neto financiranje (ako postoji račun financiranja)
  - ukupne prihode i neto financiranje
  - ukupne izdatke
  - razliku višak/manjak mora biti 0 (uravnoteženje)
3. račun financiranja:
  - primitke financiranja
  - izdatke financiranja
  - neto financiranje
  - razliku višak/manjak.

**Posebni dio sadrži** detaljan raspored izdataka prema vrstama, namjenama i nositeljima prema proračunskim korisnicima (razdjelima), glavama, pozicijama, grupama računa i namjenama u skladu s odlukom o izvršavanju lokalnog proračuna.

- a) Prihodna strana obuhvaća tekuće prihode (porezne i neporezne), kapitalne prihode te potpore (tekuće i kapitalne).
- b) Na rashodnoj strani proračuna iskazuju se izdaci prema vrstama, namjenama i nositeljima.

**Ekonomska klasifikacija rashoda**

**Tekući izdaci:**

1. izdaci poslovanja:
  - troškovi zaposlenika (bruto plaće i nadnice, naknade i doprinosi)
  - dobra i usluge (materijal, energija, komunalne i ostale usluge za redovite potrebe)
  - tekuće održavanje (prijevoznih sredstava, opreme, zgrada, cesta, luka, parkova, spomenika) te
  - materijal i usluge za obavljanje vlastite djelatnosti,
2. financijski i ostali vanjski izdaci za poljoprivredu i šumarstvo

- za školstvo
  - za očuvanje prirode i okoliša
  - financijski izdaci (platni promet i bankarske usluge, kamate, reprezentacije)
  - za statistička istraživanja
  - za zdravstvo
  - ostali nespomenuti izdaci (članarine, pribavljanje stručnih mišljenja i dr.),
3. tekući prijenosi proračunskim korisnicima  
građanima, kućanstvima i nefinancijskim organizacijama  
institucijama  
drugim državnim razinama (županijama, gradovima, općinama)  
financijskim institucijama,
  4. tekući prijenosi i potpore izvanproračunskim korisnicima,
  5. subvencije (u poljoprivredi i ostale subvencije),
  6. ostali tekući prijenosi,
  7. potpore (za robne pričuve, potpore studentima, gradskom prometu, potpore nefinancijskim javnim poduzećima).

**Kapitalni izdaci:**

- izdaci za nabavu, izgradnju i investicijsko održavanje kapitalnih sredstava (zemljišta, šume u vlasništvu, građevni objekti u vlasništvu, uredski namještaj i oprema, prijevozna sredstva, gradnja kapitalnih objekata, investicijsko održavanje)
  - kapitalni prijenosi proračunima i proračunskim korisnicima (kao kod tekućih prijenosa),
  - kapitalni prijenosi izvanproračunskim korisnicima (kao kod tekućih prijenosa).
- Dodijeljeni zajmovi i udio u glavnici  
Otplata (povrat) dodijeljenih zajmova

Osnovni problem vođenja proračuna lokalnih jedinica jest nepostojanje jedinstvenog, zakonom propisanog sadržaja i strukture lokalnog proračuna kao i jedinstvenoga računskog plana za lokalne proračune. Nema jedinstvenog predloška za izradu plana lokalnih proračuna.

Međutim, propisani su modeli za jedinstveno financijsko izvješćivanje o godišnjemu i polugodišnjem izvršenju lokalnog proračuna. Neovisno o tome, lokalne se jedinice kao primjerom za izradu svojih proračuna koriste državnim proračunom, s tim da ga prilagođavaju svojem unutarnjem ustroju (tijelima koja se financiraju iz proračuna) i djelokrugu poslova koje obavljaju.

Svi proračuni sadrže tekuće i kapitalne izdatke. Kapitalni izdaci mogu biti iskazani u posebnom dijelu proračuna (u sklopu pojedinih glava i razdjela), uz tekuće izdatke, ili na kraju proračuna prema projektima i nositeljima projekata.

Nepostojanje metodološke ujednačenosti proračuna (u dijelu rashoda) onemogućuje realnu procjenu izvršenja projekata te njihovu kontrolu. Stoga nije moguće obaviti ni konsolidaciju ni grupiranje investicija prema projektima i nositeljima projekata. Tako je na razini državnoga ali i na razini lokalnih proračuna.

Formalno je utvrđeno proračunsko načelo o uravnoteženosti lokalnog proračuna. Također se godišnje propisuje da se lokalne jedinice drže zlatnog pravila (zaduživanje je dopušteno za financiranje kapitalnih izdataka). Međutim, često se načelo uravnoteženosti ne poštuje, te se lokalne jedinice i za financiranje tekućih izdataka oslanjaju na za-

duživanje kod bankarskog sektora. Brojne lokalne jedinice u posebnom dijelu proračuna nemaju jasno razdvojen račun financiranja u kojemu prikazuju zaduživanja i otplate kredita. Mnoge se transakcije, poput izdavanja proračunskih jamstava za komunalna poduzeća, ne evidentiraju niti postoje jedinstveni registri jamstava što ih je izdala lokalna jedinica. Često se jamstva vode u računu financiranja lokalnih jedinica iako nisu postala stvarna obveza lokalne jedinice.

Dodatni je problem evidentiranje kapitalnih projekata na razini lokalnih jedinica.

Slaba struktura lokalnih proračuna i neujednačenost proračuna između lokalnih jedinica ne omogućuje središnjoj državi potpuni nadzor korištenja sredstava lokalnih jedinica. Lokalne jedinice ne procjenjuju posljedice donošenja odluka o financiranju (tekućega investicijskog održavanja i izgradnje objekata) na izvršenje i financiranje projekata u idućim godinama. Zbog toga se većina projekata financira s razine središnje države, koja ipak ne omogućuje cjeloviti nadzor korištenja proračunskih sredstava na razini lokalnih jedinica. Sektorska analiza programa kapitalnih investicija ne postoji ni na razini države ni na razini lokalnih jedinica.

*Namjenski fond sredstava.* U državnom se proračunu sredstva osiguravaju u obliku tekućih dotacija za financiranje tekućih (proračunskih) izdataka lokalnih jedinica. Osim toga, u državnom se proračunu osiguravaju i sredstva za kapitalne projekte i programe za općine, gradove i županije, bilo u cijelosti, bilo djelomično (veći dio kapitalnih projekata zajednički financiraju država, općine, gradovi i županije). Nerijetko se projekt sufinancira i sredstvima nekoga od trgovačkih društava u vlasništvu države.

Doznačivanje dotacija uvjetovano je dobivanjem prethodne suglasnosti Ministarstva pravosuđa, uprave i lokalne samouprave na akte lokalne vlasti kojima se utvrđuju plaće i naknade za rad zaposlenika u njihovim tijelima. Županije, gradovi i općine obvezne su dostaviti Vladi izvješće o korištenju sredstava za kapitalna ulaganja kako bi se provjerilo namjensko trošenje tih sredstava.

Radi planiranja tekućih dotacija iz državnog proračuna, lokalne jedinice na područjima posebne državne skrbi trebaju svojim županijama dostaviti podatke o broju zaposlenika u lokalnim tijelima (i korisnika za koje se plaće i materijalni troškovi osiguravaju iz njihova proračuna) kako bi ustanovilo imaju li pravo na dotaciju (tj. drže li se određenih uvjeta o dopuštenom rastu sredstava za plaće, materijalne troškove i broja zaposlenika).

Kako se u proračunu osiguravaju sredstva za 110 lokalnih jedinica (općina, gradova i županija), iznos dotacija u pojedinim proračunima ima vrlo važan udio, te o njima uvelike ovisi i funkcioniranje lokalne jedinice. Dotacije iz državnog proračuna svakog se mjeseca doznačuju lokalnim jedinicama. Tim je lokalnim jedinicama važna dinamika doznačivanja sredstava kako bi se (u jedinicama kojima dotacije čine većinu proračunskih sredstava) osiguralo redovito obavljanje zadataka iz samoupravnog djelokruga. Sredstva za kapitalne projekte uglavnom se osiguravaju iz državnog proračuna.

### 3.2. Jedinice fiskalnog planiranja

Glavnu ulogu u procesu planiranja lokalnog proračuna ima odjel za financije i proračun lokalne jedinice koji je stručni odjel poglavarstva lokalne jedinice (izvršne vlasti). U lokalnim jedinicama poglavarstvo može imenovati komisiju za planiranje proračuna.

Članovi komisije (na razini općina i gradova) jesu načelnik (gradonačelnik), voditelj (poglavarstva) za društvene djelatnosti te voditelj (pročelnik) odjela za financije i proračun.

Komunalna poduzeća u vlasništvu lokalne jedinice ne sudjeluju u planiranju proračuna lokalne jedinice te nisu sastavni dio proračuna. Ona izrađuju vlastite planove prema propisima kojima se uređuje poduzetničko računovodstvo. Odjeli za planiranje tih poduzeća sastavljaju financijske planove koje predstavničko tijelo lokalne jedinice obično prihvaća nakon odobrenja plana proračuna lokalne jedinice.

Broj odjela te postupak planiranja proračuna lokalnih jedinica razlikuje se od jedne do druge lokalne jedinice i često ovisi o broju i stručnoj osposobljenosti sudionika planiranja proračuna.

### 3.3. Izvanproračunski fondovi i lokalna javna poduzeća

Osim državnog proračuna, u Hrvatskoj postoji i pet izvanproračunskih fondova. Izvanproračunski su fondovi Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje, Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje, Hrvatski zavod za zapošljavanje, Sredstva doplatka za djecu i Hrvatske vode. Do 1995. godine taj je status imalo i javno poduzeće Hrvatske ceste ali se otada prihodi i rashodi tog poduzeća vode unutar državnog proračuna.

Izvanproračunski fond	Izvori prihoda
Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje	doprinos iz plaća 10,75% i 8,75 na plaću zaposlenih te dio (koji nedostaje) iz državnog proračuna
Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje	doprinos od 9% iz plaća i 7 % na plaće zaposlenih i dio (koji nedostaje) iz državnog proračuna
Hrvatski zavod za zapošljavanje	doprinos od 0,85% iz plaće i 0,85% na plaću zaposlenih te dio (koji nedostaje) iz državnog proračuna
Sredstva doplatka za djecu	transferi iz državnog proračuna i ostalih prihoda
Javno poduzeće Hrvatske vode	prihodi od naknada i transfera iz državnog proračuna

Izvanproračunski fondovi pravne su osobe koje se financiraju iz vlastitih izvora sredstava te transferima iz državnog proračuna.

Da bi se što više rasteretilo gospodarstvo, stope doprinosa se od 1994. sustavno smanjuju ili pak ukidaju, što je dodatno opterećenje za državni proračun u kojemu se ta sredstva osiguravaju kao transfer određenom fondu.

Poslovanje fonda strogo je namjensko i neprofitno. Ono se obavlja prema financijskom planu koji donosi njegovo nadležno tijelo, uz prethodnu suglasnost parlamenta. Pri izradi financijskog plana izvanproračunskog fonda primjenjuje se klasifikacijski sustav računovodstva proračuna te postupci i redosljed izrade proračuna.

Do 1995. godine financiranje komunalnih djelatnosti na području lokalnih jedinica obavljalo se tzv. fondovskim sustavom. Postojali su tzv. fondovi komunalnih djelatnosti

koji su imali svoju imovinu te obavljali komunalnu djelatnost na temelju vlastitih izvora prihoda (naknada). Od 1995. godine napušten je fondovski sustav financiranja, te lokalne jedinice osnivaju javna poduzeća kao neprofitne ustanove za obavljanje pojedinih komunalnih poslova. Mnoge su lokalne jedinice osnovale javna poduzeća za zbrinjavanje otpada, opskrbu vodom te druga komunalna poduzeća koja se financiraju vlastitim izvorima prihoda (naknadama). Međutim, osim vlastitih sredstava za financiranje komunalnih djelatnosti, ta se poduzeća financiraju i iz proračuna lokalne jedinice. Tako se u proračunima lokalnih jedinica često mogu naći transferi tim poduzećima, čime se financiraju njihovi manjkovi te obveze koje ona svojim sredstvima nisu sposobna financirati. Položaj komunalnih poduzeća dalje se usložnjava jer imaju status trgovačkih društava te se organiziraju kao dionička društva, što njihovu neprofitnu djelatnost mijenja u profitnu. Problem je i nepostojanje jasno utvrđenog vlasništva nad takvim poduzećima, kao i nedostatak jasno definiranih i utvrđenih financijskih prava i obveza prema proračunu lokalne jedinice.

### 3.4. *Konsolidacija proračuna*

*Konsolidirana središnja država* obuhvaća konsolidirani prikaz središnjega državnog proračuna i izvanproračunskih fondova. *Konsolidirana opća država*, uz konsolidirani prikaz središnjega državnog proračuna i izvanproračunskih fondova, obuhvaća i proračune jedinica lokalne samouprave i uprave.

Konsolidacija između navedenih razina državne vlasti provodi se u skladu s međunarodno usporedivom metodologijom, *Government Finance Statistics*, koju je definirao Međunarodni monetarni fond.

U dosadašnjoj praksi konsolidirana bilanca središnje odnosno opće države pokazuje da je državni proračun zbog znatnih transfera izvanproračunskim fondovima i dopunskih sredstava županijskim proračunima u konsolidiranom suficitu, a ostali dio konsolidirane središnje odnosno opće države u konsolidiranom deficitu.

#### **Konsolidirani proračun (bilanca) središnje i opće države**

Konsolidirani proračun središnje države zbroj je primitaka i izdataka državnog proračuna i proračuna izvanproračunskih fondova. Pri konsolidaciji se uklanjaju (izostavljaju) međusobne transakcije novca (prebacivanje novca) iz jednog dijela (državnog proračuna) u drugi dio (izvanproračunske fondove). Da bi se postigla konsolidacija središnje države, valja napraviti dva koraka, odnosno obaviti:

1. konsolidaciju unutar izvanproračunskih fondova, što razumijeva poništavanje-izostavljanje transakcija (transfera) između pojedinih fondova (npr. onog novca što ga je Hrvatski fond za zdravstveno osiguranje isplatio Hrvatskom zavodu za zapošljavanje, i obrnuto, te isto napraviti za sve ostale fondove),
2. konsolidirati (poništiti) transfere novca isplaćenoga iz državnog proračuna izvanproračunskim fondovima.

Za dobivanje proračuna konsolidirane opće države prave se još dva dodatna koraka odnosno obavlja se:

3. konsolidacija plaćanja lokalnih jedinica njihovim proračunskim korisnicima (županijska i općina/gradova); tako se dobiva tzv. konsolidirani proračun lokalnih jedinica (proračun lokalne države),

4. konsolidacija plaćanja između proračuna središnje države i proračuna lokalnih jedinica, čime se ostvaruje konsolidirani proračun opće države.

Konsolidacijom se dobiva stvarna slika ukupnih prihoda i izdataka središnje odnosno opće države. Nekonsolidirani su prihodi i izdaci središnje države u 1999. godini činili 56,80%, odnosno 58,78%, BDP-a. Konsolidirani prihodi u 1999. godini činili su 47,15%, a rashodi 49,11% BDP-a. Transakcije eliminirane u konsolidaciji proračuna središnje države iznose 9,67% BDP-a.

Posljednja konsolidacija za sve razine proračuna (državnoga, izvanproračunskih fondova i lokalnih jedinica) obavljena je 1998. godine. Proračuni lokalnih jedinica u iduće se dvije godine nisu konsolidirali s državnim proračunom. U Hrvatskoj ne postoji konsolidirani proračun opće države kao financijski dokument niti se o tom proračunu raspravlja na zasjedanjima Sabora.

Konsolidacija proračuna lokalnih jedinica još nije obavljena niti se obavlja konsolidacija na razini iste razine vlasti (županija, općina i gradova). Za sve se lokalne jedinice izrađuje približna sumarna bilanca. Jedan od glavnih problema jest klasifikacija proračuna lokalnih jedinica koja ne omogućuje provedbu konsolidacije na razini lokalnih jedinica, a ne postoje ni upute kako lokalne jedinice mogu obaviti konsolidaciju.

Lokalne jedinice ne provode konsolidaciju svojih proračuna. Ministarstvo financija ne zahtijeva niti lokalnim jedinicama daje upute za obavljanje konsolidacije proračuna.

### 3.5. *Klasifikacija rashoda*

Ministar financija nije propisao metodologiju ni posebnu ekonomsku i funkcionalnu klasifikaciju proračuna. Javno dostupnih i potpunih informacija o rashodima prikazanim prema funkcionalnoj i ekonomskoj klasifikaciji nema. Rashodi su klasificirani samo prema administrativnim kategorijama (proračunskim korisnicima i namjenama). Izdaci izvanproračunskih fondova nisu prikazani funkcionalno.

Nije osigurana ni klasifikacija rashoda prema programima, potprogramima i kategorijama djelatnosti. Ta bi programska klasifikacija trebala biti dodatak tradicionalnoj administrativnoj klasifikaciji.

Podaci o funkcionalnim i ekonomskim kategorijama izdataka na državnoj razini mogu se dobiti samo za ukupne iznose, ali nikako i za pojedine dijelove izdataka kao za tekuće i kapitalne izdatke. Stanje s takvom kategorizacijom izdataka izravno se prenosi i na lokalne jedinice, koje nemaju izgrađen klasifikacijski sustav. Problem je to što postojeći sustav proračunskog računovodstva podržava samo klasično razdvajanje proračunskih rashoda prema pojedinim proračunskim korisnicima<sup>5</sup>.

## 4. Proračunske tehnike

Lokalni se proračuni temelje na planiranju i praćenju iznosa unutar pojedine stavke prihoda i izdataka (u skladu s propisanim računskim planom državnog proračuna što ga

---

<sup>5</sup> Kritički navodi temelje se na usporedbi računskog plana proračuna (Croatian charter of account) RH s Priručnikom državne financijske statistike (Manual on Government Financial Statistics - GFS) Međunarodnoga monetarnog fonda. Usporedbom se uočava kako računski plan proračuna RH ne omogućuje prikaz rashoda lokalnih jedinica (i središnje države) prema ekonomskoj i funkcionalnoj kategorizaciji.

primjenjuju i lokalne jedinice). Planira se gornja granica odnosno najviši iznos izdatka po pojedinoj stavci.

Takav pristup podržavaju i propisi kojima se uređuju proračunski procesi, ponajprije Zakon o proračunu (NN 92/94) kao temeljni akt. Zakonom o proračunu propisano je da proračun lokalne jedinice te izvještaji koji se uz njega podnose predstavničkom tijelu lokalne jedinice moraju sadržavati:

1. podroban prikaz proračunskih prihoda i izdataka,
2. prijedlog uporabe proračunskog viška, a u slučaju manjka izvore njegova pokrivanja,
3. funkcionalnu klasifikaciju izdataka u skladu s metodologijom koju propisuje ministar financija<sup>6</sup>,
4. prihode i izdatke svakoga proračunskog korisnika u skladu s prihodima i izdacima (prema kategorijama, potkategorijama i stavkama) klasifikacije računskog plana.

Lokalni proračun mora sadržavati podudarne podatke za prethodnu fiskalnu godinu, preinačene procjene za tekuću te predviđanja za sljedeće dvije fiskalne godine.

Navedene odredbe Zakona o proračunu neizravan su zahtjev središnje države za primjenom najjednostavnije proračunske tehnike - planiranja najviših iznosa prema pojedinim stavkama prihoda i izdataka.

Ministarstvo financija svake godine (najkasnije u rujnu) šalje regionalnim jedinicama (županijama) *smjernice* za pripremu i izradu proračuna. Županije bi trebale na temelju tih smjernica izraditi naputke za niže razine lokalne vlasti na svom području.

Smjernice su opći okvir i ne obvezuju lokalne jedinice na povećanje ili smanjenje stavki pojedinih izdataka. Iznimka su jedinice kojima se dio sredstava osigurava iz državnog proračuna te su se obvezne držati uvjeta glede kretanja plaća i materijalnih troškova koji vrijede za korisnike državnog proračuna.

I u smjernicama se pretpostavlja planiranje izdataka prema pojedinim stavkama računskog plana što ga je MF propisao za proračune i proračunske korisnike (*Pravilnik o računovodstvu i računskom planu proračuna, NN 94/98, 165/98 i 62/99*) npr. u smjernicama od 27. srpnja 2000. godine (Klasa:400-06/00-01/166, Ur.broj:513-04/00-1 *Smjernice za pripremu i izradu proračuna županije, grada i općine za razdoblje 2001-2003. godine*). Utvrđen je zahtjev kojemu lokalne jedinice mogu udovoljiti samo planirajući pojedine stavke prihoda i izdataka.

Županija, grad i općina obvezni su za razdoblje 2001-2003. sastaviti:

- plan prihoda prema vrstama i izvorima prihoda na temelju procijenjenih parametara njihova ostvarenja i
- plan tekućih izdataka koji obuhvaća izdatke za zaposlene, materijalne troškove, tekuće transfere i subvencije te ostale tekuće izdatke i potpore (to su skupine izdataka: 100 - izdaci poslovanja, 200 - financijski i ostali vanjski izdaci, 300 - tekući prijenosi i potpore proračunima i proračunskim korisnicima, 310 - tekući prijenosi

---

<sup>6</sup> Ministar financija nije propisao metodologiju ni posebnu funkcionalnu klasifikaciju proračuna.



si i potpore izvanproračunskim korisnicima, 400 - subvencije, 500 - ostali tekući prijenosi i potpore).

Korisnici proračuna planirane tekuće izdatke trebaju prikazati na trećoj razini računskog plana proračuna<sup>7</sup>.

Institucionalni okvir podržava tradicionalne proračunske tehnike (prema pojedinim stavkama) potiče njihovu uporabu. Takav se koncept primjenjuje na razini središnjeg proračuna i preslikava se na lokalne proračune. Lokalne jedinice mogu za vlastite potrebe razvijati i naprednije proračunske tehnike koje bi omogućile kontinuirano praćenje uspješnosti postavljenih ciljeva, projekata i programa.

Kritičke navode podupire i studija MMF-a, koji je u lipnju 2000 godine upozorio na te nedostatke (v. Diamond, Jack., Castro, Illona., and Last, Duncan, 2000: Croatia: A Strategy for Further Developing the Treasury System, IMF)

#### *4.1. Uloga pokazatelja uspješnosti izvršenja*

Središnja država ne postavlja lokalnim jedinicama druge zahtjeve. Dakle, informacije o uspješnosti izvršenja ne trebaju biti (i uglavnom nisu) dio dokumentacije godišnjeg proračuna. Temeljna je zadaća praćenje razine prihoda i izdataka a još je uvijek u prvom planu uravnoteženje proračuna te kontrolirano zaduživanje lokalnih jedinica. Praćenje izdataka prema pojedinim aktivnostima, mjerenje djelotvornosti i troškova aktivnosti, stavljanje uloženoga i dobivenoga u odnos, inzistiranje na kvaliteti, učinkovitosti te upravljanju obilježja su proračuna što ih lokalne jedinice mogu, ali ne moraju prihvatiti ni primjenjivati. Tehnike i metode koje se primjenjuju u središnjoj državi uglavnom se prenose na lokalne jedinice. Uspješnost izvršenja nije imperativ središnje države, pa ni lokalnih jedinica.

Lokalne jedinice još zasad:

- kao mjerilo uspješnosti postavljaju veličinu proračuna umjesto kvalitete i postizanja rezultata
- kao cilj postavljaju maksimiziranje umjesto optimiziranja
- na promjene gledaju kao na prijetnje umjesto kao na nove prilike (ne usvajaju načelo mijenjanja)
- ne usvajaju načelo upravljanja, što znači identifikacije svog položaja (gdje su?), projiciranja željenog položaja (kamo idu?) i utvrđivanja načina premošćivanja - prelaska iz jednoga u drugi položaj.

Ispunjenje odnosno neispunjenje postavljenih ciljeva trebalo bi značiti i odgovornost, ovisno o ovlastima koje pojedino radno mjesto nosi, tj. o poziciji u hijerarhijskoj strukturi. Kako se ciljevi raščlanjuju sve do razine zadatka, i odgovornost bi trebala biti vezana za razinu ispunjenja pojedinačnog zadatka. To je moguće ostvariti kontinuiranim praćenjem i ocjenjivanjem rada zaposlenih. Stoga je potrebno definirati kriterije za ocjenjivanje jer se tako osigurava objektivnost i transparentnost ocjenjivanja, definira poželjno i nepoželjno ponašanje, motivira zaposlenike.

---

<sup>7</sup> U računskom planu proračuna prihodi i rashodi vode se na tzv. četiri razine. Prva su razina osnovna skupina računa, druga su podskupina računa, treća su razina odjelci računa, a četvrta su razina računskog plana osnovni računi.

S obzirom na zaokupljenost praćenjem izdataka i prikupljanjem prihoda te na usmjerenost prema inputima bez praćenja uspješnosti i, konačno, rezultata nema sustava poticaja na kvalitetniji i kreativniji rad, kao ni posljedica zbog loše, odnosno nagrada za dobro obavljene poslove. Ako su takvi poticaji i kazne i propisani (pravilnikom ili odlukom o plaćama), u uvjetima siromaštva i niskih plaća oni su u funkciji rješavanja egzistencijalnih problema.

#### 4.2. Računovodstvena načela: nastanak događaja ili novčani tijek

Računovodstveni sustav proračuna lokalnih jedinica i njihovih korisnika zaseban je sustav proračunskog računovodstva koji se potpuno razlikuje od poduzetničkog računovodstva<sup>8</sup>.

##### **Zakonodavni okvir računovodstva proračuna**

Proračunsko računovodstvo regulirano je Zakonom o proračunu (NN 92/94), Uredbom o računovodstvu proračuna (NN 96/94 i 108/96), Pravilnikom o računovodstvu i računskom planu proračuna (NN 98/94, 15/96, 94/98, 165/98 i 62/99), Pravilnikom o primjeni računskog plana proračuna (NN 165/98), Pravilnikom o financijskom izvješćivanju za proračune i proračunske korisnike (NN 62/99), a obveznici primjene su donositelji proračuna (središnjega i lokalnih) te proračunski korisnici.

Uredbom o računovodstvu proračuna propisano je da:

- proračuni i proračunski korisnici vode knjigovodstvo na načelu dvojnog knjigovodstva, a prema rasporedu računa iz računskog plana,
- priznavanje prihoda i primitaka, izdataka te drugih plaćanja (sadržanih u glavnoj knjizi proračuna i proračunskih korisnika) provodi se prema računovodstvenom načelu novčanog iskazivanja.

Prihodi i primici priznaju se u računovodstvenom razdoblju u kojemu su nastali prema kriteriju mjerljivosti i raspoloživosti. Prihodi i primici su mjerljivi kada ih je moguće vrijednosno iskazati, a raspoloživi su kada su ostvareni unutar obračunskog razdoblja (izdaci i druga plaćanja priznaju se u obračunskom razdoblju u iznosu u kojemu je nastala računovodstvena promjena odnosno transakcija).

Tako definirano proračunsko računovodstvo uvedeno je zbog jednostavnosti primjene. Međutim, ono *podcjenjuje obveze, precjenjuje imovinu i ne omogućuje konsolidaciju*.

Zbog tih nedostataka računovodstveni je sustav u pasivnom položaju i nema ulogu stupa informacijskog sustava. Računski se plan proračuna ne temelji na ekonomskoj klasifikaciji već je kombinacija ekonomske, funkcionalne i institucionalne klasifikacije. Stoga iznosi u financijskim izvještajima ne daju suvislu informaciju. Primjerice, lokalna je jedinica knjižila:

- izdatke za zaposlene na podskupini računa 100-10 - Izdaci za zaposlene
- provodila je i statističko istraživanje u koje je ugovorom o djelu uključila nekoliko suradnika te izdatke za njih knjižila na podskupini računa 200-50 - Izdaci za statistička istraživanja

---

<sup>8</sup> Poduzetničko računovodstvo je određeno Zakonom o računovodstvu (Narodne novine br. 90/92), kojim se propisuje i primjena Međunarodnih računovodstvenih standarda (čl. 15).

– započela je projekt te je za studiju izvodljivosti platila dvije osobe, a izdatke za njih iskazala na osnovnom računu 600-70-050-20 - Studije izvodljivosti.

Na kraju obračuna iznos na podskupini računa 100-10 - Izdaci za zaposlene nije podatak o ukupnim izdacima što ih je lokalna jedinica imala za naknade, bruto plaće i nadnice, već se on krije u cijelom računskom planu odnosno u financijskom izvještaju koji se sastavlja na temelju stanja računa glavnih knjiga (računskog plana).

Dodatni razlog gubitka informacija jest složenost sustava proračunskog računovodstva. Propisane su Glavna knjiga I. (knjiga prihoda, primitaka i izdataka) i Glavna knjiga II. (knjiga imovine, potraživanja, obveza i izvora vlasništva). Poslovni se događaji najprije knjiže kao obveze ili potraživanja u Glavnoj knjizi II. potom (često usporedno), kada se ostvari novčani tijek, kao izdaci ili primici u Glavnoj knjizi I. te se jedan događaj knjiži na najmanje četiri računa. Što je sustav kompliciraniji, veća je vjerojatnost pogreške ili prijevare, a manja učinkovitost kontrole.

Glavna knjiga II. znači pomak proračunskog računovodstva prema načelu nastanka događaja (imovina i obveze knjiže se prema dokumentaciji, a ne prema novčanom tijeku; npr. potraživanja za poreze knjiže se prema procjenama - očekivanjima...). Tako osmišljena Glavna knjiga II. otežava praćenje transakcija. Tako se plaće prema obračunu knjiže kao obveze pa se iz mjeseca u mjesec obveze otvaraju i zatvaraju te se nakon isplate knjiže u Glavnoj knjizi I.

Potencijalne obveze (jamstva) nisu riješene Glavnom knjigom II. Potrebno je voditi posebne pomoćne evidencije o izdanim jamstvima. Na temelju upute središnje države, lokalne jedinice u proračunu planiraju jamstvenu pričuvu. Međutim, uputa je općenita i u njoj nije utvrđeno koji iznos (postotak) izdanih jamstava treba izdvojiti u jamstvenu pričuvu.

Lokalne jedinice na različite načine evidentiraju i knjiže dane i primljene zajmove te jamstva. Neke lokalne jedinice jamstva knjiže pod stavkom “dani zajmovi” i na taj način umjetno povećavaju (“napuhuju”) stvarne obveze. Pri planiranju proračuna mnoge lokalne jedinice svjesno precjenjuju veličinu prihoda i rashoda te na taj način formalno osiguravaju veću razinu zaduživanja nego da su prihodi i rashodi proračuna planirani u realno (manjim) iznosima.

Precjenjivanje veličine proračuna postalo je sredstvo putem kojega lokalne jedinice dolaze do većih iznosa koje mogu dobiti zaduživanjem. Podsjetimo da je država ograničila zaduživanje lokalnih jedinica na razinu od 20% rashoda iz prethodne godine. Tom logikom veći proračun omogućuje i višu razinu zaduživanja. Stoga je financijske izvještaje teško konsolidirati i uopće biti siguran u ispravnost informacije dobivene na temelju iskazanih podataka.

Za razliku od državnog računovodstva, poduzetnički se računovodstveni sustav temelji na standardima struke, primjenjuje načelo nastanka događaja i vrlo egzaktn računski plan koji svatko donosi prema svojim posebnostima i potrebama. Poduzetnici jasno (sadržajno i pojmovno) sastavljaju financijska izvješća.

#### 4.3. Višegodišnji, zajamčeni proračun

Dva se osnovna cilja postižu "dobrim" višegodišnjim planiranjem i predviđanjem. To su:

1. otkrivanje veze između kapitalnih izdataka i budućih tekućih troškova, te na osnovi toga analiza utjecaja javnih investicija na proračun u srednjem roku,
2. osiguravanje boljih informacija o srednjoročnim troškovima tekuće politike što stvara bolji vidokrug za poticanje promjena u politici kreiranja proračuna, za čiju je provedbu potrebno više od jedne godine.

Procesi koji čine podlogu za razvoj tog pristupa jesu:

- proračunska disciplina (to znači da se na alokaciju sredstva u novom proračunu ne treba gledati kao na dodatna povećanja ili smanjenja određenih stavki, već kao na raspoređivanje sredstava u skladu s promjenama u politici)
- razvijeni procesi za procjenu budućih troškova programa (središnja država ne zahtijeva praćenje troškova po pojedinim programima, čemu pridonosi i loša klasifikacija izdataka).

Navedeni procesi izostaju i na razini središnje države i na lokalnim razinama.

Zakonom o proračunu definirano je da se prihodi i izdaci planiraju za sljedeću godinu te da se daju njihove procjene za još dvije godine unaprijed (jedna plus dvije godine).

Kako je, međutim, jedno od osnovnih obilježja proračuna pregled prihoda i izdataka po pojedinim stavkama (kratkoročna orijentacija i *ad hoc* rješavanje problema), teško se određuju prioriteti praćenja učinaka dugogodišnjih programa i stavljanje potreba (za daljnjim financiranjem) i rezultata u odnos prema proračunu za svaku godinu.

Budući da proračunske tehnike po programima nisu razvijene, lokalne jedinice prate i razmatraju učinke dugoročnih kapitalnih projekata za cijelo predviđeno vrijeme njihova trajanja ili razmišljaju unaprijed samo u Zakonom određenim okvirima (jedna plus dvije godine). Zanimljivo je da većina jedinica uglavnom ne odustaje od dugoročnih projekata jer su oni npr. neučinkoviti ili preskupi s obzirom na ostvarene koristi. Razlog je još uvijek čvrsto ukorijenjeno shvaćanje da se započeto mora pošto-poto i završiti. Imperativ modernog doba - znati priznati pogrešku i navrijeme odustati - uopće se ne poštuje. Sve pokazuje da lokalne jedinice još nisu koncepcijski usvojile filozofiju višegodišnjeg planiranja.

#### 5. Glavni sudionici u planiranju lokalnog proračuna

Proračun lokalnih jedinica planira se jednako kao i središnji državni proračun. Zakon o proračunu temeljni je akt koji daje samo osnovne naznake o sudionicima i procesu izrade (planiranja) lokalnog proračuna. Broj sudionika izrade lokalnog proračuna različit je i ovisi o veličini lokalne jedinice, te o razini stručne ekipiranosti i obučenosti zaposlenika odjela za financije i proračun lokalne jedinice. Često izvršna vlast (poglavarstvo) imenuje komisiju za planiranje proračuna u kojoj su gradonačelnik, voditelj odjela za društvene djelatnosti te voditelj odjela za financije i proračun.

## 6. Glavne faze proračunskog procesa

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

Vrijeme	Radnje
<b>FAZA 1.</b>	<b>PRIPREMA I PLANIRANJE PRORAČUNA LOKALNIH JEDINICA</b>
<b>Korak 1.</b>	<b>Smjernice u okružnici</b>
kraj srpnja 1998.	Krajem srpnja ministar financija dostavlja županijama tzv. okružnicu (smjernice s osnovnim pokazateljima za izradu proračuna) kako bi one mogle izraditi procjenu svojeg proračuna i sastaviti smjernice za lokalne vlasti (općine i gradovi) na svom području.
<b>Korak 2.</b>	<b>Faza pregovaranja i prilagođivanja zahtjeva proračunskih korisnika</b>
do kraja kolovoza	Smjernice se dostavljaju proračunskim korisnicima (odjelima i službama) te drugim korisnicima koji se transferima financiraju iz njihova proračuna (vrtići i dr.).
do kraja rujna	Svi korisnici lokalnog proračuna dostavljaju odjelu za proračun i financije svoje zahtjeve glede potrebnih proračunskih sredstava za financiranje tekućih i kapitalnih izdataka.
do 10. listopada	Odjel za financije i proračun lokalne jedinice analizira dostavljene zahtjeve i u skladu s utvrđenim prioritetima predlaže usklađivanje zahtjeva s realnim mogućnostima proračuna.
<b>FAZA 2.</b>	<b>PREDLAGANJE I ODOBRENJE (PRIHVAĆANJE) PRORAČUNA</b>
<b>Korak 3.</b>	<b>Rasprava u parlamentu i prilagodba proračuna</b>
tijekom listopada 1998.	Nositelj izvršne vlasti lokalne jedinice (načelnik, gradonačelnik i župan) obvezan je podnijeti poglavarstvu nacrt prijedloga proračuna i odluke o izvršavanju proračuna za sljedeću godinu. Prijedlog proračuna razmatraju odbori i komisije poglavarstva (odbori za financije i proračun, pa vijeće).
do 15. studenog	Poglavarstvo usvaja prijedlog proračuna i odluku te ih upućuje na usvajanje predstavničkom tijelu (općinskom ili gradskom vijeću odnosno županijskoj skupštini). Predstavničko je tijelo dužno usvojiti proračun do 15. studenog. Prijedlog proračuna (zajedno s projekcijom proračunske potrošnje za sljedeće dvije godine) i odluku o izvršavanju proračuna razmatraju odbori i komisije predstavničkog tijela. Predstavničko tijelo lokalne vlasti razmatra primjedbe i prijedloge tih odbora i komisija te usvaja prijedlog i vraća ga predlagatelju (poglavarstvu). Poglavarstvo odnosno tijelo zaduženo za proračun i financije analizira zaključke, primjedbe i prijedloge predstavničkog tijela te ako su opravdani, prihvaća ih i uključuje u konačni prijedlog proračuna i odluke.

do 15. prosinca	Konačni prijedlog proračuna i odluku usvaja poglavarstvo i upućuje ih na razmatranje i usvajanje predstavničkom tijelu. Ovlaštena tijela (odbori i komisije) predstavničkog tijela i ovlaštene predlagatelji iz vijeća mogu podnositi amandmane na konačni prijedlog proračuna i odluke o izvršenju proračuna. Poglavarstvo se izjašnjava o amandmanima. Prihvaćeni amandmani postaju sastavni dio teksta proračuna i odluke.
15. prosinca	Predstavničko tijelo lokalne jedinice obvezno je donijeti proračun najkasnije do 15. prosinca.
<b>FAZA 3.</b>	<b>IZVRŠENJE PRORAČUNA LOKALNIH JEDINICA (PROVEDBA, NADZOR I KONTROLA)</b>
<b>Korak 4.</b>	<b>Izvršenje proračuna lokalnih jedinica</b>
siječanj 1999.	Nakon što je predstavničko tijelo donijelo proračun, potrebno je upoznati proračunske korisnike o iznosima proračuna, kako bi mogli sastaviti konačne planove sredstava kojima raspolažu i utvrditi dinamiku trošenja proračunskih sredstava. Odjel za financije i proračun doznacava planirana proračunska sredstva korisnicima prema utvrđenom rasporedu, a njihov se iznos mora pripočeti svakom korisniku barem deset radnih dana prije početka razdoblja na koje se odnosi.
tijekom 1999.	<i>Preraspodjela proračuna</i> Unutar proračunske stavke pojedinoga proračunskog korisnika preraspodjela utvrđenih sredstava omogućena je i dopuštena između pojedinih stavki izdataka ili između pojedinih proračunskih korisnika. Takva je preraspodjela moguća samo uz odobrenje nositelja izvršne vlasti lokalne jedinice (načelnika, gradonačelnika). Ako postoji takvo odobrenje, preraspodjela se obavlja tako da se sredstva za jednu stavku povećavaju do 5 % te se u istom postotku sredstva smanjuju za drugu stavku (ili više njih).
<b>Korak 5.</b>	<b>Izvjешće o izvršavanju proračuna za prvo polugodište</b>
do srpnja 1999.	Nakon završetka proračunske godine lokalne jedinice donose izvješća i godišnji obračun o izvršavanju proračuna.
veljača	Lokalna je jedinica obvezna do kraja veljače izvijestiti Državni ured za reviziju o godišnjem ostvarenju proračuna.
ožujak	Lokalne jedinice osim godišnjeg sastavljaju i polugodišnja izvješća o ostvarenju proračuna.
travanj	Nositelji izvršne vlasti lokalne jedinice dužni su o izvršenju proračuna izvijestiti poglavarstvo najkasnije do kraja ožujka. Poglavarstvo je obvezno izvijestiti predstavničko tijelo najkasnije do kraja travnja tekuće godine.
15. srpnja	Lokalne jedinice polugodišnja izvješća o ostvarenju proračuna dostavljaju Državnom uredu za reviziju do 15. srpnja tekuće godine.

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

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

Lokalne jedinice izrađuju vlastite smjernice koje se, među ostalim, temelje i na smjericama ministra financija. Prijedlog lokalnih smjernica izrađuje odjel za proračun i financije uzimajući u obzir procjene vlastitih prihoda. Smjernice donosi poglavarstvo.

Smjernice se dostavljaju proračunskim korisnicima (odjelima i službama) i drugim korisnicima koji se transferima financiraju iz njihova proračuna (vrtići i dr.). Nakon primitka smjernica svi korisnici proračuna lokalne jedinice dostavljaju odjelu za proračun i financije svoje zahtjeve glede potrebnih sredstava za financiranje tekućih i kapitalnih izdataka.

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

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

Ako voditelji odjela za financije i proračun ne uspiju uskladiti zahtjeve za proračunskim sredstvima, tada konačnu odluku donosi predstavnik izvršne vlasti (župan, gradonačelnik ili načelnik), koji poglavarstvu predlaže prijedlog proračuna. Prijedlog proračuna predstavnik izvršne vlasti može poslati samostalno ili u koordinaciji s članovima poglavarstva. Takav se postupak primjenjuje premda zakonom nije reguliran ni propisan.

Prijedlog proračuna razmatraju odbori i komisije poglavarstva (odbori za financije i proračun, pa vijeće). Poglavarstvo usvaja prijedlog proračuna i odluku te ih upućuje na usvajanje predstavničkom tijelu (općinskom ili gradskom vijeću odnosno županijskoj skupštini). Predstavničko je tijelo obvezno usvojiti proračun do 15. studenog.

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

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

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

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

amandmane glasa većiina, oni postaju sastavni dio proračuna i odluke. Predstavničko tijelo lokalne jedinice obvezno je donijeti proračun najkasnije do 15. prosinca. Usvojeni proračun objavljuje se u službenom glasilu općine, grada ili županije.

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

Stvarni izdaci proračunskih korisnika moraju biti usklađeni s planiranim proračunskim iznosima za svako tromjesečje ili za neko drugo vremensko razdoblje koje odredi nositelj izvršne vlasti.

Odjel za financije i proračun doznadžava planirana proračunska sredstva korisnicima prema utvrđenom rasporedu, a njihov se iznos mora priopćiti svakom korisniku barem deset radnih dana prije početka razdoblja na koje se odnose.

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

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

#### **Rebalans (izmjene) proračuna**

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

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

*Izvješće o izvršenju proračuna.* Nakon završetka proračunske godine lokalne jedinice donose izvješća i godišnji obračun o izvršavanju proračuna. Osim godišnjeg obračuna, lokalne jedinice sastavljaju i polugodišnja izvješća o ostvarenju proračuna.

#### **Rokovi za podnošenje polugodišnjih izvješća o izvršenju proračuna na lokalnim razinama**

Nositelj izvršne vlasti o polugodišnjem izvršenju izvješćuje poglavarstvo do kraja srpnja, a poglavarstvo o tome izvješćuje predstavničko tijelo do 5. kolovoza fiskalne godine. Polugodišnje izvješće sadrži prikaz makroekonomskoga i fiskalnog stanja, usporedni prikaz utvrđenih i stvarnih prihoda, izdataka, manjka i zaduživanja te objašnjenja nastalih razlika.



Nositelji izvršne vlasti lokalnih jedinica obvezni su o izvršenju proračuna izvijestiti poglavarstvo najkasnije do kraja ožujka, a poglavarstvo treba izvijestiti predstavničko tijelo najkasnije do kraja travnja tekuće za prethodnu godinu.

#### **Godišnji obračun proračuna**

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

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

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

#### **Neposredno sudjelovanje građana u lokalnoj samoupravi**

Ne postoji jasno utvrđen mehanizam kojim bi se osiguralo sudjelovanje građana u poslovima i donošenju odluka bitnih za lokalnu jedinicu. Oblik neposrednog izjašnjavanja građana jest referendum i mjesni zbor građana.

Referendum raspisuje općinsko odnosno gradsko vijeće (na prijedlog 1/3 članova vijeća) ili na prijedlog općinskoga odnosno gradskog poglavarstva ili 1/5 mjesnih odbora. Pravo glasa imaju sve osobe evidentirane u popisu birača. Referendumom se odlučuje o promjeni statuta, o prijedlogu općeg akta ili o drugim pitanjima iz djelokruga općinskog odnosno gradskog vijeća. Odluka donesena referendumom obvezna je za predstavničko tijelo jedinice lokalne vlasti.

Pojedine lokalne jedinice uvodile su tzv. samodoprinosе kao oblik samoopozivanja kojim građani za financiranje pojedinih projekata (npr. lokalnih putova, cesta, domova kulture i sl.) izdvajaju dio (postotak) svog dohotka.

Međutim, ne postoji nikakva zakonska odredba o sudjelovanju građana u tim projektima. Ako postoji, lokalne je jedinice propisuju vlastitim statutima. Postoje situacije kada na poticaj građana lokalne jedinice sufinanciraju izgradnju pojedinih objekata. U nekim slučajevima 30 % tih sredstava osiguravaju građani, a ostalih 70% poglavarstvo iz proračuna lokalne jedinice.

## **7. Sustav informiranja**

Sustav informiranja svojim proizvodima - informacijama treba stvoriti bazu za provjeru usklađenosti rezultata s postavljenim ciljevima radi analize alternativnih rješenja i kao vodič budućih odluka na lokalnoj razini i na razini središnje države.

Osim zadovoljavanja potreba središnje države i njezinih kontrolnih tijela, predstavničkih tijela građana i tijela lokalnih jedinica, važno je da informacije sadržajem i oblikom budu prilagođene zahtjevima međunarodne organizacije radi usporedivosti s informacijama drugih država.

Osnovu sustava informiranja lokalnih jedinica čine dvije temeljne vrste (izvora) informacija.

Prvi je izvor izvješće o izvršenju proračuna, koje daje informacije o tome koliko je sredstava upotrijebljeno i jesu li iskorištena prema planom utvrđenim namjenama.

Drugi su izvor financijska izvješća kao najvažniji skup informacija, a u proračunskom su sustavu potpuno zanemarena. Računovodstvo je sebe stavilo u drugi plan. Brojni su dokazi o nesređenom računovodstvu. Navodimo neke: iz računskog plana nije moguće dobiti podatke o stvarnim ukupnim troškovima po pojedinim skupinama računa, postojanje dviju glavnih knjiga i komplicirana knjiženja, a kao glavna okosnica primjenjuje se načelo novčanog tijeka sa svim njegovim prednostima, ali i još većim nedostacima.

### 7.1. Proračunske informacije

Građani kao porezni obveznici financiraju djelovanje lokalnih vlasti te su zainteresirani i imaju pravo znati kako se prikupljena sredstva troše. Zakonom o financiranju lokalnih jedinica propisano je da proračun (kao i dio godišnjeg obračuna proračuna u kojemu je iskazano izvršenje općeg dijela proračuna), mora biti dostupan stanovnicima tog područja te se objavljuje u službenim glasilima lokalnih jedinica.

Osim navedenih izvještaja, lokalne su jedinice obvezne sastavljati i glavne financijske izvještaje: bilancu, račun prihoda i izdataka, račun zaduživanja i bilješke uz financijske izvještaje, koji zajedno čine godišnje izvješće odnosno godišnji obračun. Lokalne jedinice moraju do kraja veljače za prethodnu godinu predočiti glavne financijske izvještaje ovlaštenom područnom uredu Državnog ureda za reviziju i jedinici ZAP-a (bilancu i račun prihoda i izdataka za potrebe statističke obrade). Uz glavne financijske izvještaje, lokalne jedinice trebaju MF-u dostaviti i godišnji obračun proračuna do kraja travnja za prethodnu fiskalnu godinu.

Pravilnikom je propisana i obveza sastavljanja polugodišnjega financijskog izvješća. Lokalne jedinice nemaju obvezu slanja tih izvješća MF-u. U Naputku o sastavljanju polugodišnjeg financijskog izvješća proračuna i proračunskih korisnika (NN 56/97.) bilo je navedeno da se polugodišnja izvješća dostavljaju MF-u. Taj je naputak donošenjem novog pravilnika prestao vrijediti, pa ne postoji ni zakonska obveza podnošenja polugodišnjih izvješća MF-u.

Većina financijskih informacije koje od MF-a traže međunarodne organizacije (o prihodima, izdacima, potporama te zaduživanju) prikupljaju se iz financijskih izvješća. Podaci što ih traži MMF utemeljeni su na klasifikacijskoj strukturi definiranoj u *Priručniku za državnu financijsku statistiku* MMF-a.

Problem je računski plan proračuna, koji ne omogućuje dobivanje ukupnih izdataka po čistoj funkcionalnoj ili ekonomskoj strukturi (jer su izmiješane i ekonomska, i funkcionalna, i institucionalna klasifikacija). Za dobivanje podataka prema funkcijama i ekonomskim kategorijama potrebno je stalno prilagođavati podatke iz financijskih izvještaja i drugih izvora, što nikad ne daje potpuno realnu sliku stanja.

Prema zahtjevima međunarodnih organizacija, Hrvatska ima i obvezu utvrđivanja i objavljivanja tromjesečnoga bruto domaćeg proizvoda. To ne bi bilo moguće bez tromjesečnoga statističkog izvještaja što ga lokalne jedinice u obliku ispunjenog formula-

ra Statistički izvještaj proračuna i proračunskih korisnika predaju jedinici ZAP-a, a prema utvrđenom programu statističkih istraživanja (20 dana nakon isteka razdoblja).

## *7.2. Informacije o uspješnosti izvršenja*

U četvrtom dijelu govorili smo o nerazvijenosti mjera za praćenje uspješnosti izvršenja odnosno o nepostojanju pokazatelja uspješnosti u financijskome i računovodstvenom sustavu. U skladu s tim, ni podaci o izvršenju koje lokalne jedinice šalju ministarstvima, Državnom uredu za reviziju i ZAP-u (za statističke potrebe) znatnije ne odstupaju od strukture “planirano - ostvareno”.

*Mjerenja.* Lokalna jedinica polugodišnje i godišnje izvještava o izvršenju svog proračuna. Prema Zakonu o proračunu, nositelj izvršne vlasti lokalne jedinice odgovoran je za izvršenje proračuna. On je obvezan izvijestiti poglavarstvo o izvršenju proračuna za prvo polugodište fiskalne godine do kraja srpnja, a za cijelu godinu do kraja ožujka naredne godine. Poglavarstvo do 15. kolovoza (za polugodišnje izvršenje) odnosno do kraja travnja (za godišnje) izvješćuje nadležno predstavničko tijelo lokalne jedinice.

Sadržaj izvješća o izvršenju mora biti u skladu s klasifikacijama računa. Izvješće sadrži početno i završno stanje proračunskog računa, objašnjenje većih odstupanja, podatke o svim poslovima zaduživanja i upravljanja dugom, podatke o korištenju proračunskih pričuva te o jamstvima danim tijekom fiskalne godine.

Izvješće o izvršenju sastavlja se na temelju podataka iz glavnih financijskih izvješća. Budući da je to izvješće namijenjeno i nadležnom predstavničkom tijelu čiji članovi ne moraju imati računovodstvenog predznanja, ono se radi lakšeg razumijevanja pojednostavnjuje i prilagođava njihovim potrebama.

Potaknuti sve učestalijim zahtjevima članova predstavničkih tijela za informacijama o ukupnim izdacima po pojedinim područjima djelatnosti iz njihova samoupravnog djelokruga (infrastrukture, kulture, školstva. i sl.), pojedine županije (npr. Splitsko-dalmatinska) za iduću godinu osim izvješća o izvršenju proračuna planiraju izradu posebnog izvješća o izvršenju po programima. To zahtijeva dodatne evidencije i drugačiji pristup računovodstvu jer propisana klasifikacija računa u računskom planu državnog proračuna ne omogućuje takvo praćenje.

Zakonom o financiranju lokalnih jedinica propisano je da nakon isteka godine za koju je proračun donesen predstavničko tijelo donese i godišnji obračun proračuna (pri tome se ne misli na godišnje izvješće utvrđeno Pravilnikom o financijskom izvješćivanju za proračun i proračunske korisnike) koji ima opći i posebni dio.

S obzirom na sadržaj obaju dijelova, može se samo pretpostaviti da je godišnji obračun zapravo izvješće o izvršenju propisano Zakonom o proračunu. Ono što zbunjuje jesu nepodudarnost rokova predaje izvješća poglavarstvu odnosno predstavničkom tijelu lokalne jedinice.

Naglasimo da lokalne jedinice posebno prate izvršenje po pojedinim projektima i programima. Za projekte koji se financiraju iz državnog proračuna odnosno preko državnih ministarstava (u sklopu čijih su razdjela i planirana sredstva) lokalnim se jedinicama postavljaju veći zahtjevi za njihovim praćenjem.

Zakonom o izvršavanju državnog proračuna RH iz 2000. godine propisana je obveza dostavljanja izvješća o korištenju doznačenih sredstava za kapitalna ulaganja. Lokalne jedinice (županije, gradovi i općine) izvješća dostavljaju Ministarstvu pravosuđa, uprave i lokalne samouprave (u 1999. godini to se izvješće slalo Vladi) do kraja siječnja tekuće godine za prethodnu godinu.

Tijekom godine lokalne jedinice šalju ministarstvima razna izvješća o sredstvima utrošenim za projekte koje financira ili sufinancira pojedino ministarstvo. Neka od tih izvješća uključuju i mjerenja te pokazatelje uspješnosti izvršenja koja odstupaju od standardno korištenih, ponajprije usmjerenih na rezultate. Takve pokazatelje zbog jednostavnosti njihove primjene nalazimo većinom u projektima ulaganja u infrastrukturu (npr. produženje vodovodne mreže izraženo u km, broj kućanstava dodatno opskrbljenih pitkom vodom...).

*Procjene.* Na početku godine ne utvrđuju se planovi utemeljeni na pokazateljima uspješnosti izvršenja kojima se mjeri količina proizvedenih dobara, kvaliteta usluge i rezultat svake poduzete aktivnosti. Zbog nepostojanja planova nije moguće napraviti procjene učinkovitosti lokalnih jedinica u pružanju dobara i usluga stanovnicima na svom području.

Zbog nedostatka mjerila ne mogu se raditi usporedbe razine i kvalitete pruženih javnih usluga među pojedinim lokalnim jedinicama.

Stoga pri dodjeli dotacija iz državnog proračuna postoje kriteriji za usporedbu koji se temelje na ostvarenim prihodima. Međutim, usporedba po izdacima ne postoji.

Uz propisana mjerila za dobivanje dotacija iz županijskoga i državnog proračuna, Vlada je propisala i Uredbu o mjerilima za davanje suglasnosti općinama, gradovima i županijama za korištenje dotacija iz državnog proračuna (NN 51/98). Pravo na dotaciju iz državnog proračuna ostvaruje se na temelju mjerila koja čini broj zaposlenih u tijelima općina, gradova ili županija, te visina plaća zaposlenih, odnosno naknada za rad osoba koje obavljaju dužnosti iz samoupravnog djelovanja u općini, gradu ili županiji.

Na temelju analize mjerila i dokumentacije koja se pribavlja radi dobivanja suglasnosti za korištenje dotacija iz državnog proračuna proizlazi da se obavlja izravnaje na osnovi prihoda. Ipak, u praksi se ne provodi ni takvo fiskalno izravnaje premda je načelno zakonski utvrđeno.

## **8. Izvršavanje proračuna**

### *8.1. Upravljanje gotovinom*

Funkcija upravljanja gotovinom na razini središnje države nije odvojena od upravljanja dugom. Naime, obje su funkcije u Ministarstvu financija organizacijski spojene u jednu upravu - upravu za gotovinu i javni dug. Problemi s upravljanjem gotovinom državnog proračuna uglavnom su vezani za nepostojanje izgrađenog sustava državne riznice.

Tijekovi državnog novca rascjepkani su na brojnim računima koje država ima u poslovnim bankama. Dodatni je problem nepostojanje djelatnoga državnog financijskog informacijskog sustava. Postoji jedinstveni račun riznice otvoren u Hrvatskoj narodnoj

banci. Ipak, većina transakcija i plaćanja iz proračuna obavlja se preko brojnih računa proračuna otvorenih u poslovnim bankama.

#### **Riznica na razini lokalnih jedinica**

Sustav riznice na razini lokalnih jedinica nije reguliran. Ulogu riznice ima ZAP, preko kojega lokalne jedinice obavljaju uplate prihoda kao i plaćanje. Svaka lokalna jedinica drži svoja raspoloživa sredstva u bankama (uglavnom su to regionalne banke), preko kojih se također obavlja plaćanje. Nasuprot tome, upravljanje gotovinom prepušteno je načelniku lokalne jedinice koji odobrava pojedina plaćanja s tog bankovnog računa. Dakle, preko ZAP-a se obavljaju uplate prihoda, a sredstvima u bankama lokalne se jedinice koriste za plaćanje svojih obveza. Na razini lokalnih jedinica nema jasno utvrđenih ovlasti za upravljanje gotovinom i dugom.

Slično je i s upravljanjem gotovinom na razinama lokalnih jedinice. Ne postoji sustav riznice u lokalnim jedinicama te one svoja plaćanja obavljaju i gotovinom upravljaju preko brojnih računa otvorenih u bankama i ZAP-u. U proračunima lokalnih jedinica ni pri podmirivanju izdataka ne primjenjuje se sustav riznice.

**Zavod za platni promet (ZAP)** javna je institucija koja vodi račune za središnju državu, lokalne vlasti, poduzeća i stanovništvo. Podaci Ministarstva financija dopunjuju se podacima što ih prikuplja ZAP i ti podaci služe za utvrđivanje dinamike tijekom proračunskih sredstava. ZAP je propisao račune za uplatu javnih prihoda, kao i način plaćanja tih prihoda, te izvještavanja korisnika. ZAP pruža Ministarstvu financija (Poreznoj upravi) podatke o prihodima prikupljenim za središnju državu, županijske, općinske i gradske proračune. Prihodi sa ZAP-ovih računa u zakonski se propisanim postocima dodjeljuju proračunskim i izvanproračunskim korisnicima. Ključ za raspodjelu zajedničkih prihoda utvrđuje Porezna uprava. ZAP naplaćuje naknadu za svoje usluge u vezi s uplatama prihoda u skladu s ugovorom što ga je sklopio s Ministarstvom financija.

Izravno administrativno upravljanje proračunskim sredstvima obavlja se putem nositelja izvršne vlasti (načelnika općine i gradonačelnika grada) koji su odgovorni za prikupljanje proračunskih prihoda na proračunski račun te isplate iz proračuna. Upravljanje gotovinom kao funkcija ne postoji nego je ona prepuštena odjelu za financije i proračun lokalne jedinice. Odobrenje za plaćanje s proračunskih računa otvorenih u bankama (obično više njih) daje predstavnik izvršne vlasti.

Država kontrolira samo stanja lokalnih proračuna (ali ne i raspoložive gotovine) uz pomoć računovodstvenog sustava.

Iz državnog se proračuna daju namjenska sredstva (dotacije) lokalnim jedinicama. Dotacije se evidentiraju na propisanim računima računskoga plana i moraju se utrošiti za namjenu za koju su dobivena.

Vođenjem transfera na propisanim računima izbjegava se udvostručavanje sredstva iz državnoga i lokalnih proračuna. Tako je prema računskom planu vidljivo iz kojeg se proračuna doznaju sredstva i za koje namjene. Lokalne jedinice koje dobivaju dotacije iz državnog proračuna moraju dostaviti Vladi izvješće o korištenju doznačenih sredstava.

U računskom su planu predviđeni i računi na kojima se evidentiraju vlastiti prihodi lokalnih jedinica, odnosno prihodi ostvareni na tržištu obavljanjem osnovne djelatnosti, i oni su detaljno analitički razrađeni. Na taj način središnja država može pratiti ostvare-

nje tih prihoda na lokalnim razinama, odnosno može pratiti ostvarenje vlastitih prihoda lokalnih jedinica. Praćenje sredstava lokalnih jedinica olakšano je činjenicom da su lokalne jedinice obvezne predavati i izvješća za potrebe statistike, koja se predaju ZAP-u, gdje se obrađuju. Taj statistički materijal sadrže podatke i o transferiranim sredstvima i o vlastitim приходima.

*Proračunski viškovi i pozajmljivanje.* Ako se na kraju godine na računima proračunskih korisnika pojave viškovi sredstava, oni se moraju vratiti u državni proračun. Naravno, ako je višak preostao iz transferiranih sredstava države za određene namjene, taj se višak mora utrošiti za namjenu za koju su sredstva i dobivena. Ako je doznačeno više sredstava od potrebnih, ona bi se po pravilu trebala vratiti u državni proračun, što nije regulirano propisima.

Viškovi koji ostanu na računima lokalnih proračuna prenose se u iduću proračunsku godinu. O njihovu korištenju u sljedećoj proračunskoj godini odlučuje predstavničko tijelo. Predlagatelj proračuna (izvršna vlast) predlaže raspored viška i način njegovog korištenja, a predstavničko tijelo lokalne jedinice donosi konačnu odluku.

Proračunska sredstva na lokalnim razinama mogu se i pozajmljivati jer je Zakonom o proračunu propisano da se pod izdacima razumijeva i pozajmljivanje proračunskih sredstava. Pozajmice se, kao i svi ostali izdaci, moraju planirati. Međutim, uvjeti pozajmljivanja nisu detaljnije regulirani.

## 8.2. *Kontrola i dodjela proračunskih sredstava*

U odluci o izvršavanju proračuna utvrđene su odgovorne osobe za izvršavanje proračuna: naredbodavatelji i neposredni izvršitelji proračunskih izdataka, nositelj izvršne vlasti (župan, gradonačelnik i načelnik) odnosno voditelji odjela za proračun i financije, te voditelji odjela koji se financiraju iz lokalnog proračuna.

Proračunski korisnici ne smiju sredstva upotrijebiti za namjene koje nisu planirane u proračunu.

Odjel za proračun i financije obavezan je izvijestiti proračunske korisnike o visini sredstava koja su im odobrena u proračunu za tekuću fiskalnu godinu. Odjeli zaduženi za pojedine korisnike (vrtiče, knjižnice, muzeje, kazališta i dr.) obvezni su im dodjeljivati raspoređena sredstva u posebnom dijelu proračuna.

Proračunski korisnici sredstva koriste prema godišnjem financijskom planu i prema dinamici utvrđenoj njihovim mjesečnim, tromjesečnim i godišnjim planovima što ih dostavljaju odjelu za proračun i financije općine, grada ili županije. Doznačivanje sredstava iz proračuna obavlja se prema usklađenim planovima izvršenja, ali prema dinamici pritjecanja sredstava u proračun. Ako dođe do neusklađenosti priljeva sredstava u proračun, mijenja se redosljed doznaka proračunskim korisnicima.

Središnja je država Zakonom o proračunu (NN 92/94) propisala da se lokalne jedinice mogu kratkoročno zaduživati kod banaka radi namirenja proračunskog manjka koji može nastati zbog nejednolične dinamike priljeva i odljeva sredstava iz lokalnog proračuna.

Neutrošena se sredstva iz mjesečnog plana izvršavanja proračuna prenose na iste stavke za sljedeći mjesečni plan izvršenja proračuna. No, može se pojaviti potreba za fi-

nanciranjem određenih javnih izdataka koji nisu planirani mjesečnim planom. Tada se ti izdaci financiraju, ali samo uz suglasnost odjela za proračun i financije.

Isplata sredstava za kapitalne projekte regulirana je odlukom o izvršavanju proračuna. U državnom proračunu uštede ostvarene na jednom kapitalnom projektu mogu se preraspodijeliti na drugi kapitalni projekt kao i neutrošena sredstva.

Preraspodjelu sredstava predlaže nadležno upravno tijelo koje prije toga mora dobiti suglasnost odjela za proračun i financije o korištenju sredstava koja su tijekom godine preraspodijeljena s jednih na druge kapitalne projekte. Naime, najčešće se sredstva doznaju u skladu s rokovima izvršenja pojedinih faza projekta. Sredstva za kapitalne projekte i izdatke doznaju se izravno izvođačima radova i dobavljačima robe, ili preko mjerodavnog upravnog odjela.

Svaka isplata iz proračuna mora biti dokumentirana, odnosno mora postojati vjerodostojna dokumentacija o njoj (račun, ugovor ili drugo). Takvu knjigovodstvenu ispravu također mora potpisati predstavnik proračuna. Ona mora biti i kontrolirana, što je potvrđeno potpisom osobe ovlaštena za kontrolu.

#### **Središnja kontrola proračunskih bilanci lokalnih jedinica putem računovodstvenog sustava**

Lokalne su jedinice dužne slati polugodišnja i godišnja financijska izvješća MF-u (Upravi za izvršavanje proračuna - odjelu za lokalne proračune) koji obavlja kontrolu financijskih izvješća te uočene nepravilnosti pokušava riješiti u suradnji s lokalnim jedinicama odnosno upućuje primjedbe odjelu internog nadzora i kontrole lokalne jedinice.

Državni ured za reviziju obavlja kontrolu pravilnosti računovodstvenog poslovanja lokalnih jedinica. Problem je to što državna revizija o uočenim nepravilnostima polugodišnje i godišnje izvještava Sabor, Vladu te predstavnike lokalnih vlasti. Državna revizija ne može izravno utjecati na ispravljanje nepravilnosti jer ima karakter *ex post* revizije.

### *8.3. Sustav revizije*

Reviziju proračuna lokalnih jedinica svake godine obavlja Državni ured za reviziju. Na području Republike Hrvatske postoji 565 lokalnih jedinica, i to 20 županija, 123 grada i 422 općine koje su u djelokrugu državne revizije. Lokalne su jedinice osnovane na razini županija, te je na istom načelu ustrojen i Državni ured za reviziju, koji osim Središnjeg ureda ima i 20 područnih ureda, smještenih u županijskim središtima.

Ne postoji posebna državna revizija koja revidira proračune lokalnih jedinica, već to obavlja Državni ured za reviziju, unutar kojega je utemeljen poseban Odjel za reviziju proračuna lokalnih jedinica.

Revizija proračuna lokalnih jedinica razumijeva dvije vrste revizije, i to reviziju pravilnosti i reviziju učinkovitosti. Zasada se uglavnom provode revizije pravilnosti iako svaka od njih sadrži i elemente revizije učinkovitosti. Revizijski postupci obuhvaćaju pravilnost primjene propisa pri planiranju, donošenju i izvršavanju proračuna te podnošenju financijskih izvještaja. Revidira se ostvarenje proračunskih prihoda, ali i izvršavanje proračunskih izdataka te financijske transakcije lokalnih jedinica. Pod izdaciima se razumijevaju svi tekući i kapitalni izdaci koji se financiraju na razini lokalnih jedinica.

Revizijskim postupcima ispituju se dokumenti, isprave, izvješća, sustavi interne kontrole, računovodstveni i financijski postupci te druge evidencije kako bi se utvrdilo iskazuju li financijski izvještaji istinit financijski položaj i rezultate financijske aktivnosti lokalnih jedinica.

Lokalne jedinice sastavljaju izvještaje o izvršenju proračuna. Temeljni financijski izvještaji dostavljaju se i Državnom uredu za reviziju, i to dva puta u godini. Polugodišnja se izvješća dostavljaju do 15. srpnja tekuće godine, a godišnja izvješća do kraja veljače za prethodnu godinu.

Nakon primitka izvješća i na temelju provedene revizije proračuna i poslovanja lokalnih jedinica ovlašteni državni revizori sastavljaju izvješće o obavljenoj reviziji. Izvješće se dostavlja predstavniku i predstavničkom tijelu lokalne jedinice. Jedanput u godini izvješća o obavljenim revizijama lokalnih jedinica podnose se Zastupničkom domu Sabora.

Zasada se u lokalnim jedinicama ne provodi prethodna revizija nego samo naknadna revizija.

Lokalne su jedinice osim podnošenja temeljnih financijskih izvještaja Državnom uredu za reviziju obvezne podnositi i godišnje izvješće MF-u najkasnije do kraja travnja za prethodnu godinu.

Postoji obveza podnošenja polugodišnjih i godišnjih financijskih izvještaja ZAP-u radi statističke obrade. Izvještaji se podnose istodobno kada i državnoj reviziji. ZAP obavlja (u skladu s programom statističkih istraživanja što ga utvrđuje Hrvatski sabor), obradu podataka iz glavnih financijskih izvještaja.

#### **Proračunski i unutarnji nadzor**

Za lokalne je jedinice propisana obveza ustrojavanja unutarnjeg nadzora (Pravilnik o proračunskom nadzoru i unutarnjem nadzoru NN 92/96). Unutarnji se nadzor treba provoditi radi provjere pravilnosti korištenja proračunskih sredstava te primjene zakona i propisa. U većini lokalnih jedinica ne postoji organiziran unutarnji nadzor. Osnovni razlog tome je nedostatak stručnog osoblja.

Mogućnost angažiranja komercijalne revizije nije predviđena zakonom. Reviziju poduzeća u većinskome ili djelomičnom vlasništvu lokalnih jedinica obavlja ured za reviziju. Rokovi za njihovu reviziju nisu propisani ni utvrđeni. Revizija ovisi o programu rada Državnog ureda za reviziju.

Međutim, ta poduzeća podliježu i komercijalnoj reviziji kao i ostala trgovačka društva u privatnom vlasništvu. Vrijeme obavljanja komercijalne revizije ovisi o veličini tvrtke. Velika i srednja poduzeća (ako su organizirana kao dionička društva) podliježu komercijalnoj reviziji jedanput u godini. Revizija malih poduzeća obavlja se svake treće godine. Ostala poduzeća koja nisu organizirana kao dionička društva podliježu državnoj reviziji u skladu s vlastitim pravilima i statutom.

Ukratko, Državni ured za reviziju obavlja redovite revizije proračunskog poslovanja svih lokalnih jedinica. Detaljno se analiziranju proračuni lokalnih jedinica te se nalazi o izvršenim revizijama dostavljaju Saboru i Vladi. Problem je to što same lokalne jedinice nisu informirane o nalazima državne revizije niti dobivaju izvješće revizije o



svojim proračunima. Tako je državna revizija prvi put u 2000. godini na 2 030 stranica objavila izvješće o obavljenim revizijama proračuna lokalnih jedinica za 1999. godinu te kratke komentare o reviziji za 1998. i 1997. godinu. Može se reći da državna revizija obavlja svoje poslovanje uredno, ali je upitno koliko se njezini nalazi doista koriste i primjenjuju u ispravljanju nepravilnosti proračunskog poslovanja lokalnih jedinica.

## **9. Financiranje i planiranje kapitalnih izdataka i projekata**

Država se u Hrvatskoj dosada nije ozbiljnije bavila planiranjem javnih investicija niti je napravljen cjeloviti pristup financiranju kapitalnih projekata na razini lokalnih jedinica. Tek je početkom 2000. godine za razdoblje 1996-1999. godine prvi put napravljen kompletan popis kapitalnih investicija po pojedinim sektorima. Čak se ni takav popis nije našao u MF-u niti su donositelji odluka u MF-u upoznati s tim popisom. Zanimljivo da je taj popis napravila i potpisala Vlada RH.

Zbog takve "blokade" informacija mjerodavne institucije (prije svega MF-a) teško nadziru i kontroliraju u kojem se opsegu obavljaju i financiraju radovi na kapitalnim projektima u lokalnim jedinicama.

Kapitalni projekti nisu grupirani u programe javnih investicija. Takav bi program trebao sadržavati opći okvir u ukupnim razvojnim ciljevima države i makroekonomski okvir, opis strategija i planiranih investicija po sektorima, kao i izgled pojedinih projekata. Tako izgled projekata sadrži opis projekata i mjesto, ukupne troškove projekta, godišnje faze, financiranje i troškove u domaćoj i inozemnoj valuti. Kapitalne se investicije ne analiziraju kako bi se utvrdio odnos kapitalnih prema tekućim investicijskim rashodima unutar glavnih programa.

Do 2000. godine država je usmjeravala pozornost na nova ulaganja zanemarujući troškove tekućega i investicijskog održavanja prethodnih projekata. Brojni čimbenici utječu na takvo stanje, npr. vjerovanje da samo nova ulaganja utječu na gospodarski rast; malo značenje koje se pridaje tim troškovima u državnom proračunu jer su tekući troškovi i troškovi održavanja politički manje vidljivi od novih investicijskih projekata te nepostojanje podataka o stanju i veličini postojeće imovine. Upitno je koliko se koriste procjene i analize troškova i učinaka te analiza troškovne efikasnosti javnih investicija.

Ipak, i unatoč takvim problemima u nastavku teksta reći ćemo nešto više o osnovnim obilježjima planiranja i financiranju kapitalnih projekata na razini lokalnih jedinica.

### *9.1. Metode planiranja kapitalnog projekta*

Tijekom pripreme državnog proračuna ministar financija dostavlja proračunskim korisnicima i svakoj lokalnoj jedinici okružnicu kojom se proračunski korisnici pozivaju da planiraju svoj dio proračunskih izdataka. Lokalne jedinice trebaju izraditi detaljan prijedlog zahtjeva za proračunskim sredstvima za financiranje aktivnosti iz njihova djelokruga.

Posebna se pozornost pridaje zahtjevima za financiranjem kapitalnih ulaganja i projekata, upisanim na pripremljenim formularima. Pri planiranju kapitalnih ulaganja postoji razlika između izravnih kapitalnih ulaganja i kapitalnih projekata s obzirom na tip ulaganja.

*Izravna kapitalna ulaganja* imaju vijek do jedne godine i prema svojoj vrijednosti ne prelaze zadani okvir (izravna su kapitalna ulaganja opremanje zgrade, nabava telekomunikacijske opreme i sl.). *Kapitalni su projekti* višegodišnja ulaganja velikih vrijednosti (npr. izgradnja autocesta, vodovoda i sl.).

U postupku prijavljivanja kapitalnih projekata moraju se jasno izdvojiti novi projekti od projekata u tijeku. Kapitalni dio proračuna najprije se raspodjeljuje na projekte koji su u tijeku i projekte obnove, a zatim na nove projekte, u skladu s kriterijima i prioritetima koje utvrdi Vlada.

Zahtjevi za kapitalnim ulaganjima i kapitalnim projektima dostavljaju se odgovarajućim ministarstvima, koja odlučuju koje će zahtjeve prihvatiti i uvrstiti u prijedlog svog proračuna. Svi zahtjevi za financiranjem kapitalnih izdataka i projekata od sredine 2000 godine vode se u Registru kapitalnih projekata pri MF-u. Obrazloženi zahtjevi za proračunskim sredstvima dostavljaju se MF-u do kraja rujna tekuće fiskalne godine.

Pri donošenju odluke o ulaganju u kapitalni projekt jedinica lokalne vlasti nalazi se pred velikom dvojboj zbog više razloga. Kao prvo, kapitalna ulaganja i kapitalni projekti dugoročna su ulaganja koja zahtijevaju pokretanje velikih sredstava kojima jedinica lokalne vlasti ne raspolaže. Drugo, pred jedinicu lokalne vlasti postavlja se niz zahtjeva za kapitalnim ulaganjem, od kojih je moguće udovoljiti samo odabranima. Odabirom projekta na temelju planiranja, programiranja, financiranja i upravljanja dugom, lokalnoj bi se jedinici olakšalo donošenje odluke o ulaganju. Kada bi se tome pridodala kvalitetna analiza troškova, mogla bi se izraditi shema kapitalnih ulaganja s obzirom na kriterij njihove važnosti, a kretala bi se od hitnih ulaganja do ulaganja čije je izvođenje upitno.

Planiranje i financiranje kapitalnih projekata u Hrvatskoj problem je s kojim se lokalna vlast treba ozbiljno suočiti. U procesu izrade državnog proračuna lokalna jedinica početkom svake kalendarske godine resornim ministarstvima predaje zahtjev za sredstvima potrebnim za kapitalne projekte (npr. za izgradnju škole sredstva se traže od Ministarstva prosvjete i športa). To znači da se sredstva planiraju samo za jednogodišnje razdoblje, zanemarujući činjenicu da su kapitalna ulaganja dugoročna. Iako ne postoji zakonska prepreka za njihovu izradu, lokalne jedinice nemaju izrađene dugoročne planove kapitalnih ulaganja. Planiranje kapitalnih projekata lokalnih jedinica ograničeno je prije svega nedostatkom potrebnih sredstava, čime se i kapitalna ulaganja svode na saniranje hitnih slučajeva. Međutim, upravo bi se izradom planova ulaganja lokalnoj jedinici omogućila dosljedna provedba dugoročnoga gospodarskog razvoja, odnosno uklonio bi se rizik neizvjesnosti i provizornih rješenja.

Kapitalne projekte lokalna jedinica uglavnom financira sredstvima državnog proračuna, sredstvima vlastitog proračuna te sredstvima iz drugih izvora. Od ukupno odobrenih proračunskih sredstava (državnog proračuna i proračuna lokalne jedinice), samo se oko 10% troši na kapitalna ulaganja, a ostalih se 90% koristi za pokriće tekućih izdataka. Financiranje kapitalnih projekata ostalim sredstvima (kreditima, koncesijama i sl.) nemoguće je u uvjetima dok se lokalna jedinica još uvijek suočava s pitanjem vlastite opstojnosti.

Nadalje, iako postoji dovoljan broj administrativnog osoblja, nedostaje kvalitetno i kvalificirano administrativno osoblje i na državnoj i na lokalnoj razini, koje je sposobno izraditi planove ulaganja i pratiti njihovu provedbu.

Posljednjih nekoliko godina lokalne su jedinice pokrenule izradu smjernica razvoja. Međutim, te smjernice nije pratila izrada detaljnih planova razvoja na temelju kojih je moguće izraditi dugoročne planove kapitalnih ulaganja.

Positivan pomak u planiranju, financiranju, provedbi i praćenju kapitalnih ulaganja i projekata čini najava MF-a o osnivanju Odjela za praćenje kapitalnih projekata, čime bi ta ulaganja konačno dobila značenje koje im pripada.

### *9.2. Financiranje kapitalnih projekata lokalnih jedinica*

Lokalne vlasti financiraju svoje kapitalne projekte uglavnom sredstvima središnje državnog proračuna. One nemaju financijskog potencijala za veće investicijske potihvate, niti su njihovi prihodi dovoljno veliki za ozbiljnije financiranje. Zakonom o financiranju jedinica lokalne samouprave i uprave (NN 117/93) lokalnim je jedinicama omogućeno otvaranje posebnih računa za financiranje kapitalnih projekata. Međutim, donošenjem Zakona o proračunu (NN 92/94) ta je odredba stavljena izvan snage jer se takvi izdaci mogu financirati samo preko proračuna lokalne jedinice. U stvarnosti, sredstva za financiranje kapitalnih projekata uglavnom se dodjeljuju iz središnjeg proračuna odgovarajućim ministarstvima, koja dodjeljuju sredstva za lokalne projekte, obično prema nekom ključu i prema prioritetima. Sredstva se mogu odobriti putem Hrvatske banke za obnovu i razvoj (HBOR) i putem poslovnih banaka. Financijski izvještaji HBOR-a pokazuju da je u razdoblju 1992-1995. godine gotovo 60 % sredstava upućeno u ratom oštećena područja, uglavnom za obnovu.

Fiskalni je kapacitet većine županija ispod prosjeka. Upravo se zato kapitalni projekti na lokalnoj razini financiraju sa središnje razine, iz Ministarstva financija i drugih mjerodavnih ministarstava. Lokalne vlasti nemaju jasno utvrđene kapitalne proračune. Znatna dio tekućih izdataka vodi se u sklopu kapitalne proračunske stavke.

Lokalne vlasti mogu uzimati zajmove u zemlji i inozemstvu, ali samo uz dobivanje jamstava od MF-a. Dugoročno zaduživanje moguće je za ulaganje u objekte i opremu, te za unapređenje rada lokalnih vlasti, koje mogu izdavati i obveznice. Odluku o tome donose lokalne vlasti, ali moraju MF-u podnijeti pobliži financijski plan i tražiti odobrenje. Inozemni se zajmovi mogu uzimati za financiranje programa i projekata obnove i razvoja, uz suglasnost Vlade. Zaduhivanje u inozemstvu moguće je do 10 % proračunskih izdataka iz prethodne godine i uz suglasnost MF-a. Prije toga lokalne vlasti moraju pribaviti jamstva za regularno ispunjenje kreditnih obveza, a ukupne godišnje obveze prema inozemstvu ne smiju premašiti 30 % proračunskih rashoda u prethodnoj godini.

Glavna prepreka znatnijim aktivnostima lokalnih vlasti u javnom investiranju jest razina raspoloživih sredstava. S jedne strane, neke lokalne vlasti ne mogu financirati svoje tekuće izdatke bez izravnih transfera (dotacija) iz središnjeg proračuna. Nasuprot tome, postoje ekonomski snažnije lokalne vlasti koje pokušavaju samostalno financirati svoje kapitalne projekte. Među njima se može spomenuti primjer Istarske županije i

grada Opatije (te namjere Grada Zagreba, Varaždinske županije i Kaštela), koji izdavanjem obveznica financiraju kapitalne projekte poput izgradnje i popravka bolnica, saniranja otpadnih voda i sl. Lokalna inicijativa, međutim, izrazito je ograničena raspoloživim sredstvima.

#### **Usklađivanje financiranja kapitalnih projekata lokalnih jedinica**

Sve lokalne jedinice (općine i gradovi) obvezne su napraviti financijske planove izgradnje kapitalnih projekata u jednoj godini. Te planove šalju županijama, koje ih usklađuju te izrađuju planove financiranja kapitalnih investicija na području županije. Nakon toga županije šalju planove ministarstvu u čijem je djelokrugu izgradnja pojedinoga kapitalnog projekta (npr. škole - Ministarstvu prosvjete i športa). Resorna ministarstva objedinjuju sve planove koje dobivaju od županija te ih prosljeđuju do Ministarstva financija koje izrađuje prijedlog kapitalnih projekata koje treba financirati u idućoj proračunskoj godini.

Premda se formalno može reći da postoji usklađivanje prilikom financiranja kapitalnih projekata na razini lokalnih jedinica, pitanje je koliko se ono u praksi poštuje. Činjenica je da u Hrvatskoj nema sustavnog popisa kapitalnih projekata na razini lokalnih jedinica niti je jasno koliko su ti projekti završeni ili koliko je tih projekata u tijeku. Posljednji cjelovitiji popis kapitalnih projekata na razini lokalnih jedinica napravljen je u 2000. godini, i to za razdoblje 1996-1999. godine. Dakle formalno plansko ujednačavanje financiranja kapitalnih projekata postoji, samo je ključni problem praćenje njegove provedbe.

**Dodatak 1.**

TABLICE

*Tablica I. Funkcionalna klasifikacija izdataka državnih, općinskih, gradskih i županijskih proračuna u 1999.g. (u %)*

Naziv	Država	Općine	Gradovi	Županije	Lokalne jedinice - ukupno
1. Opće javne (administrativne) usluge	6,43	31,55	18,10	32,39	21,30
2. Obrana	11,86	0,00	0,00	0,00	0,00
3. Javni red i sigurnost	9,77	1,00	0,35	0,69	0,48
4. Obrazovanje	12,07	7,43	12,59	7,14	11,36
4.1. predškolski odgoj		5,69	10,49	0,44	8,90
4.2. osnovno obrazovanje		1,03	1,24	4,89	1,54
4.3. stipendije učenicima		0,51	0,42	0,59	0,45
4.4. srednje obrazovanje		0,18	0,27	1,02	0,32
4.5. visoko obrazovanje		0,02	0,17	0,19	0,15
5. Zdravstvo	1,01	0,22	0,63	6,39	1,10
5.1. bolnički poslovi i usluge		0,01	0,00	2,76	0,25
5.2. opće bolničke usluge		0,01	0,00	2,23	0,20
5.3. specijalizirane bolničke usluge			0,00	0,53	0,05
5.4. domovi zdravlja		0,02	0,28	1,41	0,34
5.5. poslovi i usluge zaštite zdravlja			0,29	1,47	0,38
6. Socijalna sigurnost i socijalna skrb	23,85	2,13	3,31	2,73	3,09
7. Stambeni i komunalni poslovi i usluge	4,28	25,21	25,09	7,48	23,52
8. Rekreacija, kultura i vjerska djelatnost	1,78	6,55	18,32	13,08	16,18
9. Poljoprivreda, šumarstvo, lov i ribolov	2,63	1,24	0,32	3,24	0,71
10. Rudarstvo, industrija i graditeljstvo	5,95	8,16	2,77	4,58	3,69
11. Prijevoz i komunikacije	11,19	10,83	14,15	9,32	13,24
12. Drugi ekonomski poslovi i usluge	1,39	4,55	2,64	9,71	3,55
Izdaci koji nisu svrstani u glavne skupine	7,80	1,12	1,73	3,26	1,78
Ukupno	100	100	100	100	100

Tablica II. *Tekući izdaci lokalnih jedinica prema ekonomskim kategorijama u 1999.g.*  
*(u %)*

Naziv	Općine	Gradovi	Županije	Lokalne jedinice - ukupno
Izdaci za zaposlene	23,66	24,89	17,47	24,04
Doprinosi poslodavca (doprinosi na plaće)	4,31	4,83	3,07	4,59
Kupovina dobara i usluga	48,04	36,91	30,24	37,74
Plaćene kamate	0,92	2,56	1,61	2,25
Subvencije i ostali tekući transferi:	23,07	30,81	47,62	31,38
subvencije	2,10	9,99	4,49	8,44
transferi drugim razinama lokalne samouprave i uprave	0,41	0,63	12,44	1,71
transferi neprofitnim institucijama i udrugama	16,47	18,81	25,42	19,13
transferi stanovništvu	4,09	1,37	5,26	2,09
transferi inozemstvu	0,00	0,01	0,01	0,01
Ukupno	100,00	100,00	100,00	100,00

Tablica III. *Porezni prihodi prema razinama lokalne vlasti u 1999. g. (u %)*

Naziv	Općine	Gradovi	Županije	a	b	c	d1	d2	d3	d4	e
porez i prizrez* na dohodak	63,52	65,80	50,63	x					x		x
porez na dobit	9,44	20,77	33,84						x		x
porez na kuće za odmor	5,33	0,53	0,00	x			x				
porez na nasljedstva i darove	0,00	0,02	0,72						x		x
porez na promet nekretnina	12,41	8,31	0,06						x		x
porez na tvrtku ili naziv	3,77	1,74	0,00	x			x				
porez na korištenje javnih površina	2,07	0,44	0,00	x			x				
porez na potrošnju	2,51	1,10	0,00	x			x				
porez na priređivanje zabavnih i sportskih priredaba	0,00	0,04	0,00	x			x				
porez na reklame	0,76	0,38	0,00	x			x				
porez na cestovna motorna vozila i plovne objekte	0,00	0,68	13,70	x			x				
porez na igre na sreću									x		x
ostali porezi	0,18	0,20	0,58	x			x				
Ukupno	100,00	100,00	100,00								

a) Lokalne jedinice utvrđuju poreznu osnovicu i stopu.

b) Lokalne jedinice utvrđuju samo poreznu stopu.

c) Lokalne jedinice utvrđuju samo poreznu osnovicu.

d1) Lokalne jedinice utvrđuju raspodjelu poreza.

d2) Raspodjela prihoda (poreza) može se provesti samo uz odobrenje lokalnih jedinica.

d3) Dijeljenje poreza utvrđeno je zakonom, a može biti mijenjano samo na prijedlog središnje vlasti.

d4) Raspodjelu poreza obavlja središnja država kao dio godišnjeg proračuna.

e) Središnja država utvrđuje porezne stope i osnovice lokalnih poreza.

\* Visinu stope prizreza autonomno propisuju lokalne jedinice.

Tablica IV. *Prihodi od korisničkih naknada i administrativnih pristojbi (u %)*

Naziv	Općine	Gradovi	Županije	Ukupno
prihodi od prodaje državnih biljega	0,44	6,41	76,64	7,81
naknada za ceste	0,26	4,98	0,00	4,09
upravne pristojbe	0,95	0,73	18,19	1,34
ostale naknade	11,34	3,41	0,96	4,54
ostale pristojbe	2,15	0,34	4,22	0,75
posebna pristojba (za postavljanje automata za zabavne igre, otvaranje zabavnog kluba i organiziranje igara na sreću)	0,01	0,01	0,00	0,01
komunalne naknade	61,65	61,10	0,00	59,17
komunalni doprinosi	20,19	21,86	0,00	20,89
boravišna pristojba	3,00	1,16	0,00	1,40
Ukupno	100,00	100,00	100,00	100,00

Tablica V. *Kapitalni izdaci i kapitalni prihodi lokalnih jedinica u 1999. g. (u%)*

Naziv	Ukupno	Općine	Gradovi	Županije
Kapitalni izdaci	100,00	100,00	100,00	100,00
1. nabava stalne kapitalne imovine	77,97	83,88	82,56	24,32
2. kupovina zaliha (strateške zalihe za regulaciju tržišta)	0,02	0,01	0,00	0,13
3. kupovina zemlje i nematerijalne imovine	4,06	5,87	3,97	1,13
4. kapitalni transferi u zemlji	17,96	10,24	13,46	74,42
5. kapitalni transferi inozemstvu	0,00	0,00	0,00	0,00
Kapitalni prihodi	100	100	100	100
1. prihodi od prodaje stalne kapitalne imovine:	59,55	31,35	74,79	4,92
1.1. prihodi od prodaje dionica	0,52	0,18	0,30	3,97
1.2. prihodi od prodaje nepokretnih i pokretnih dobara u vlasništvu lokalnih jedinica	38,24	24,26	46,84	0,53
1.3. prihodi od prodaje stanova u društvenom vlasništvu	20,79	6,92	27,66	0,41
2. prodaja zemlje i nematerijalne imovine	4,86	6,54	4,55	1,97
3. kapitalni transferi iz zemlje	9,77	14,54	6,34	27,66
4. kapitalni transferi iz inozemstva	0,01	0,05	0,00	0,00
5. kapitalne potpore	25,82	47,52	14,32	65,44

## **Dodatak 2.**

### **ANKETNI UPITNIK**

o proračunskim procesima u jedinicama lokalne samouprave i uprave u Hrvatskoj

Ovaj je anketni upitnik namijenjen **voditeljima financijskih službi** u jedinicama lokalne samouprave i uprave, a cilj mu je analiza kvalitete postojećih proračunskih procesa i komunikacije između jedinica lokalne samouprave i uprave s Ministarstvom financija.

Molimo vas da na postavljena pitanja odgovorite objektivno i iskreno. Podaci iz upitnika bit će upotrijebljeni isključivo za potrebe analize.

---

1. Plan proračuna za sljedeću godinu izrađujete ne temelju (zaokružite jedan ili više odgovora):

- a) prošlogodišnjeg plana,
- b) prošlogodišnjeg izvršenja,
- c) smjernica Ministarstva financija (smjernice za pripremu i izradu proračuna županije, grada i općine za određeno razdoblje),
- d) vlastitih procjena o kretanju javnih prihoda i rashoda sljedeće godine,
- e) nečega drugog \_\_\_\_\_.

2. Na koji način smjernice Ministarstva financija sudjeluju u oblikovanju vašeg proračuna za sljedeću fiskalnu godinu?

---

---

---

3. Smjernice su (zaokružite jedan ili više odgovora):

- a) jasne,
- b) primjenjive,
- c) nerealne,
- d) preopćenite,
- e) \_\_\_\_\_.

3a. Navedite jedan ili više primjera iz smjernica koji potkrepljuje vaš odgovor na 3. pitanje.

---

---

---



4. Jeste li u izradi proračuna za 2000. godinu uzeli u obzir sljedeće procjene iz smjernica za 2000. godinu:

a) rast poreza na dobit po stopi od 3% (zaokružite odgovor)

DA

NE

Zašto? \_\_\_\_\_

b) stopu rasta nominalnog BDP-a od 6,5%, stopu rasta realnog BDP-a od 3,5% i stopu inflacije od 3,0% (zaokružite odgovor)?

DA

NE

Kako? \_\_\_\_\_

5. Koje ciljeve postavljate pri izradi proračuna?

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

6. Mjerite li ostvarenje postavljenih ciljeva na kraju godine (zaokružite odgovor)?

DA

NE

Kako? \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

7. Ocjenjujete li rad vaših zaposlenih:

a) dnevno,

b) mjesečno,

c) tromjesečno,

d) godišnje,

e) ne ocjenjujete rad zaposlenih?

f) nešto drugo \_\_\_\_\_

8. Koje načine nagrađivanja zaposlenika primjenjujete?

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

9. Planirate li posebne projekte i programe (zaokružite odgovor)?

DA

NE

9.a) Ako je odgovor na 9. pitanje DA, navedite neke primjere.

---

---

---

10. Za koliko godina unaprijed utvrđujete izdatke i opterećenje ukupnog proračuna za dugoročne projekte i programe:

- a) za jednu godinu,
- b) za tri godine,
- c) za 5 godina,
- d) za cijelo vrijeme trajanja projekta/programa?
- e) \_\_\_\_\_

11. Na koji način ocjenjujete i pratite uspješnost izvršenja projekata i programa iz prethodnog pitanja?

---

---

---

12. Imate li primjer dugoročnog programa/projekta od kojega ste nakon nekog vremena odustali (zaokružite odgovor)?

DA

NE

Zašto? \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

13. Građani imaju uvid u vaša financijska izvješća (zaokružite jedan ili više odgovora):

- a) preko Interneta,
- b) putem brošura i drugih glasila,
- c) uz poseban zahtjev,
- d) financijska izvješća nisu za javnost,
- e) \_\_\_\_\_.

14. Koje podatke o proračunu (donošenju i izvršenju) predajete Ministarstvu financija?

---

---

---

15. Kakve podatke tijekom godine šaljete ministarstvima (točno specificirajte podatke i ministarstva)?

---

---

---

### **Opći podaci**

16. Radno mjesto osobe koja je popunila anketni upitnik:

---

17. Jedinica lokalne samouprave i uprave za koju je upitnik popunjen jest (zaokružite odgovor):

- a) županija,
- b) grad,
- c) općina.

18. Veličina jedinice lokalne samouprave i uprave (broj stanovnika i površina):

broj stanovnika \_\_\_\_\_

površina \_\_\_\_\_.

19. Iznos proračuna u 2000. godini: \_\_\_\_\_.

### **Dodatak 3.**

#### **ANALIZA ANKETNOG UPITNIKA**

#### **Proračunski procesi u lokalnim jedinicama**

Radi što kvalitetnije obrade tema projekta *Sustav proračuna u lokalnim jedinicama*, napravljen je anketni upitnik *Proračunski procesi u lokalnim jedinicama*. Anketa je namijenjena voditeljima financijskih (proračunskih) službi lokalnih jedinica. Cilj ankete je analiza kvalitete postojećih proračunskih procesa te komunikacije (suradnje) između lokalne i središnje države (posebice Ministarstva financija). Na početku smo utvrdili pretpostavke koje smo analizom odgovora iz anketnog upitnika željeli potvrditi (prihvatiti) ili odbaciti.

#### **Uzorak**

Osnovni skup čini ukupan broj lokalnih jedinica te njihovi ukupni proračunski prihodi u 1999. godini. U toj je godini bilo:

- 422 općine - s ukupnim proračunskim prihodima od 1 550 512 067 kn
- 123 grada s proračunskim prihodima od 7 509 724 732 kn
- 20 županija s prihodima proračuna od 1 081 460 586 kn.

Metodom slučajnog odabira sastavljen je uzorak od:

- 17 općina s ukupnim proračunom 119 547 976 kn (4% ukupnog broja općina te 7,7 % ukupnih prihoda općina)
- 15 gradova s ukupnim proračunom 801 186 031 kn (12,19 % ukupnog broja gradova odnosno 10,6% proračunskih prihoda gradova)
- 9 županija s ukupnim proračunom 356 725 228 kn (45% ukupnog broja županija odnosno 33% ukupnih prihoda proračuna županija).

U anketnom upitniku prevladavaju pitanja otvorenog tipa. Stoga je zbog složenosti analize (čitanje svih odgovora i donošenje zaključaka uz izdvajanje najzanimljivijih odgovora) odabrani uzorak manji. Ipak je opsegom podataka veći od uobičajenoga za takvu tehniku istraživanja.

## **Hipoteze**

Postavljene su sljedeće pretpostavke za ispitivanje.

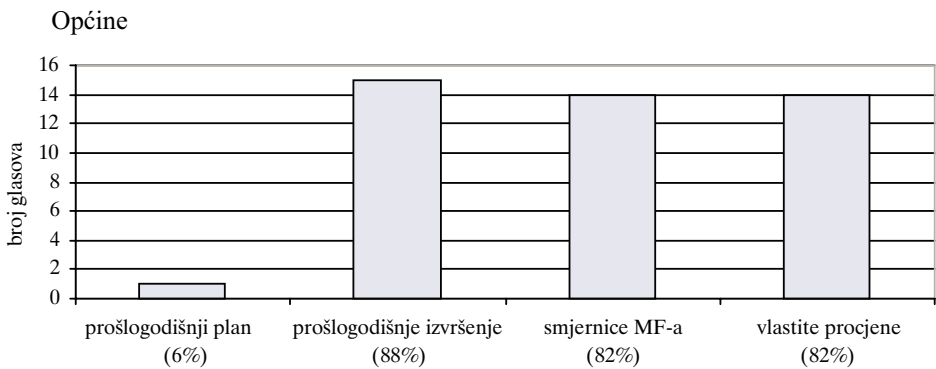
1. Planiranje proračuna obavlja se primjenom najjednostavnijih proračunskih tehnika u kojima se praćenje uspješnosti izvršenja proračuna temelji na odnosu “planirano:ostvareno”. Kao glavni cilj ne postavlja se zadovoljavanje potreba stanovništva već izvršenje plana.
2. Ne postoji sustavno praćenje programa u korištenju sredstava te se sve svodi na kontrolu izdataka i njihovo zadržavanje u planiranim granicama.
3. Planiranje proračuna je kratkoročno (pogled je kratkoročan). Planira se za jednu odnosno tri godine unaprijed (prema odredbi Zakona o proračunu, prihodi i izdaci planiraju se za sljedeću godinu te se predviđaju za još dvije godine).
4. Lokalne jedinice nemaju sustav praćenja i ocjenjivanja rada zaposlenih, te se zakonskim rješenjima koriste za povećanje plaća po sustavu “svima jednako - proporcionalno”.
5. Lokalne jedinice informiraju lokalno stanovništvo samo u skladu s propisima. Informacije o proračunu (prihodima, rashodima, zaduživanju) stanovništvo uglavnom ne dobiva. Ako i dobiju takve informacije, one su obično nejasne.
6. Suradnja nadležnih tijela lokalnih jedinica sa središnjom državom ostvaruje se u zakonom propisanim uvjetima, s tim da se odredbe zakona u lokalnim jedinicama (koje se često preklapaju i nisu razumljive) primjenjuju i objašnjavaju na različite načine.

## Analiza

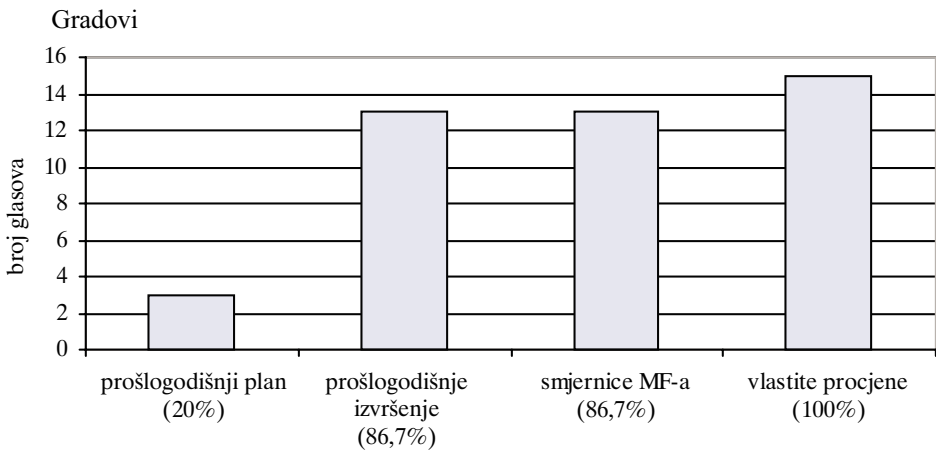
Pitanje 1. Na temelju čega planirate proračun za sljedeću godinu: a) na temelju prošlogodišnjeg izvršenja (povećanjem stavki izdataka u određenim postotcima), b) na temelju prošlogodišnjeg plana, c) prema smjernicama MF-a, d) na osnovi vlastitih procjena, e) drukčije?

Uz to pitanje ispitanici su mogli zaokružiti više odgovora. Najveći je broj općina (70,59%) čiji se proračunski plan temelji na kombinaciji prošlogodišnjeg izvršenja, smjernica MF-a te vlastitih procjena. Tri općine (ili 16,7% njih) svoj plan uopće nisu temeljile na smjernicama MF-a.

Sljedeća slika pokazuje koji se element najviše koristio u izradi plana proračuna općina.



Gradovi su prosječno zaokruživali po tri odgovora. Iduća slika pokazuje odgovore gradova.

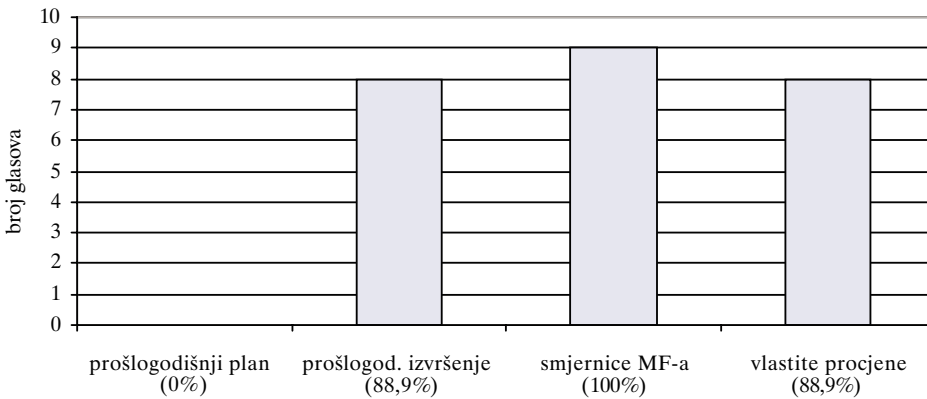


Odgovori gradova i općina gotovo su identični. Naime, i za gradove i za općine uočavamo da prošlogodišnji proračunski plan najmanje služi kao podloga za planiranje proračuna za sljedeću godinu. Prošlogodišnje izvršenje, smjernice MF-a te vlastite procjene o kretanju javnih prihoda i rashoda za sljedeće godine temelj su za izradu proračuna općina i gradova za sljedeću godinu.

To pokazuje da su proračunski procesi u općinama i gradovima povezani te da bi se uz dodatnu edukaciju te promjene u računskom planu proračuna lako mogle početi primjenjivati naprednije proračunske tehnike.

Županije (za razliku od općina i gradova) prošlogodišnji plan uopće nisu uzimale kao podlogu za donošenje plana za sljedeću godinu. One se najčešće koriste smjernicama MF-a, a tek potom vlastitim procjenama.

#### Županije



*Pitanje 2. Na koji način smjernice Ministarstva financija sudjeluju u oblikovanju vašeg proračuna za sljedeću fiskalnu godinu?*

Sve su lokalne jedinice (gradovi, općine i županije) dale slične odgovore.

*Općinama* smjernice s osnovnim pokazateljima:

- određuju okvir unutar kojega izrađuju proračun
- osiguravaju primjenu zakonskih propisa (Zakona o proračunu i ostalih posebnih zakona s područja financija, nalaza Državnog ureda za reviziju te podzakonskih propisa iz računovodstva proračuna)
- pomažu pri planiranju poreza na dobit i poreza na dohodak.

*Gradovi* su odgovorili ovako:

- za 6 gradova (40%) smjernice su opći okvir za izradu proračuna koji bitno ne utječe na procjenu gradskih prihoda
- 9 gradova (60%) smjernicama se koristi pri planiranju iznosa zajedničkih poreznih prihoda (podaci o kretanju stope poreza na dobit i dohodak), koristeći se podacima o rastu BDP-a za procjenu neporeznih prihoda i za ograničenje izdataka.

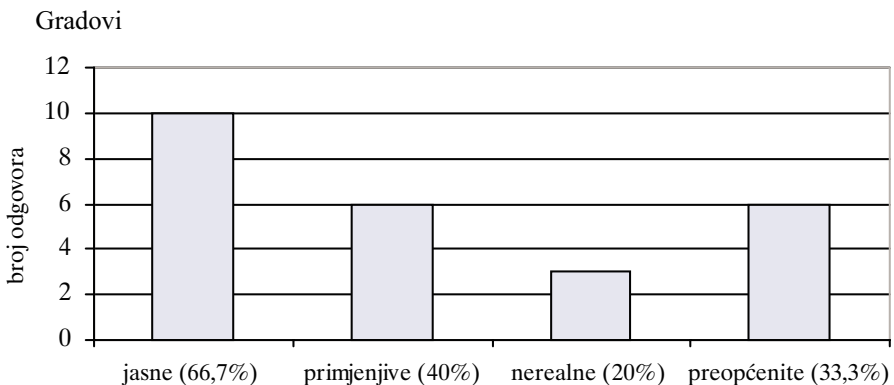
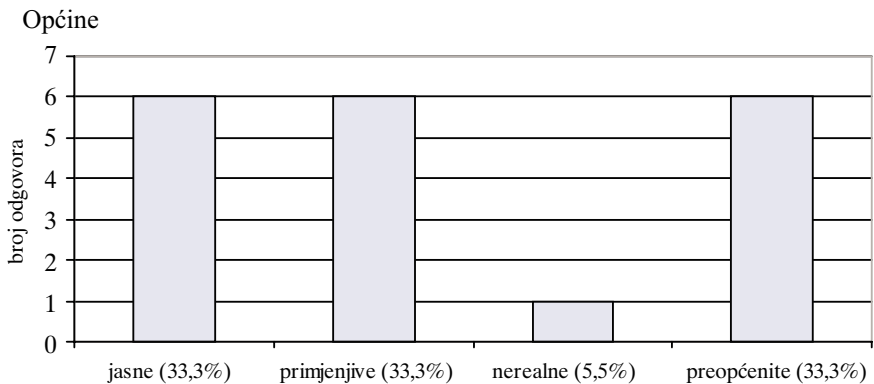
Posebno izdvajamo odgovor jednoga grada u kojemu smatru da su smjernice pomoć u kreiranju proračuna i realnoj procjeni prihoda i izdataka te sredstvo da se grad argumentirano odupre korisnicima proračuna čiji su zahtjevi najčešće nerealno visoki.

Županije - 67% njih odgovorilo je da im smjernice pomažu u planiranju proračuna, posebice prihoda od poreza na dohodak i dobit. Ostalih 33,3% županija izjasnilo se da su smjernice općenite i predočuju globalna prosječna kretanja te im služe samo kao okvir za izradu proračuna.

Izdvajamo dva zanimljiva odgovora županija: 1. Smjernice određuju kakav bi proračun trebao biti i čega se treba pridržavati pri izradi proračunaskog plana. 2. Smjernice su općenite i svake se godine ponavljaju. Iznimka je dio koji se odnosi na predviđene stope poreza na dohodak, dobit i stope inflacije.

*Pitanje 3. Jesu li smjernice: a) jasne, b) primjenjive, c) nerealne, d) preopćenite?*

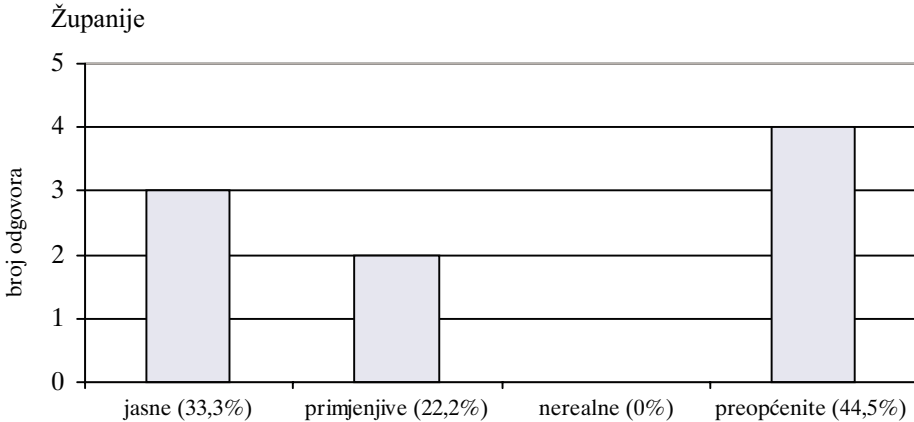
Od svih 17 općina dobiveno je 19 zaokruženih odgovora (15 općina zaokružilo je jedan, a dvije općina po dva odgovora). Podjednak broj (6) dobile su tvrdnje kako su smjernice jasne, primjenjive i preopćenite.



Na isto pitanje *gradovi* su dali 25 odgovora. To pokazuje da su *gradovi* prosječno davali po dva odgovora.

*Gradovi* uglavnom smatraju da su smjernice jasne. Međutim, po šest *gradova* izjasnilo se da su smjernice primjenjive, ali ipak preopćenite.

Svaka je *županija* odgovorila označivši po jedan odgovor. Tri su *županije* odgovorile kako su smjernice nejasne, uvijek jednake, a podaci u njima poznati i definirani zakonima.



Dakle, *županije* nisu ocjenjivale realnosti (odnosno nerealnosti) smjernica, ali ih smatraju preopćenitima.

*Pitanje 3.a) Navedite primjere iz smjernica kojima potvrđujete odgovor iz prethodnog pitanja.*

Gotovo sve lokalne jedinice potvrđuju tezu da su smjernice preopćenite. Izdvajamo neke odgovore.

Jedna od općina smatra da bi zbog različitosti prihoda i ulaganja trebalo razdvojiti smjernice *županija* od onih za općine i *gradove*. Jedan *grad* navodi da su osnovni makroekonomski pokazatelji bitni za izradu državnog proračuna, ali zbog specifičnosti svake lokalne jedinice nisu dovoljno upotrebljivi na razini *županija*, *gradova* i općina.

Pojedine *županije* ističu da sredstva iz državnog proračuna (dotacije) čine oko 20% *županijskog* proračuna. Međutim, u smjernicama nije navedeno koliko će tih sredstava biti odobreno iz državnog proračuna u razdoblju 2001-2003. Isto je s promjenama poreznih zakona (dohodak i dobit) koje nisu spomenute u smjernicama, te *županije* ne znaju hoće li se mijenjati udio *županija* u zajedničkim porezima.

Odgovori koje smo izdvojili kao zanimljive potvrđuju da su smjernice preopćenite te da MF treba uzeti u obzir specifičnosti svih lokalnih jedinica (općina, *gradova* i *županije*) te smjernice prilagoditi pojedinim razinama lokalnih jedinica. Tako je za *županiju* važan podatak koliki se iznos transfera planira iz državnog proračuna jer o tome ovisi ostvarenje *županijskih* planova.



Smjernice za pripremu i izradu proračuna MF najprije upućuje županijama i Gradu Zagrebu. Na temelju tih smjernica županije izrađuju nacrt procjene svog proračuna, te donose smjernice za općine i gradove na svom području. Međutim, iz odgovora općina i gradova zaključuje se da županije ne ispunjavaju svoju obvezu te ne izrađuju smjernice s mikropokazateljima za gradove i općine na svom području. To je i osnovni razlog zbog kojega općine i gradovi smatraju da su smjernice preopćenite te samo djelomice primjenjive. Ipak su one ponajprije namijenjene županijama.

*Pitanje 4. Jeste li se u izradi proračuna za 2000. godine koristili ovim pokazateljima iz smjernica i kako: a) rast poreza na dobit po stopi od 3%, b) stopa rasta nominalnog BDP-a od 6,5%, realnog BDP-a od 3,5% i stope inflacije od 3,0% ?*

Općine su dale sljedeće odgovore.

rast poreza na dobit po stopi od 3%	7 (41%)	9 (53%) <sup>9</sup>
rast nominalnog BDP-a od 6,5%, realnog BDP-a od 3,5% i inflacije od 3%	7 (41%)	10 (59%)
	DA	NE

Među općinama 56% njih u izradi proračuna za 2000. godinu nije uzelo u obzir procjenu rasta poreza na dobit od 3% danu u smjernicama, 59% općina nije uzelo u obzir procjenu stope rasta nominalnog BDP-a od 6,5%, stope rasta realnog BDP-a od 3,5%, te stope inflacije od 3,0%.

Odgovori pokazuju da se više od 50 % općina u planiranju proračuna ne koristi osnovnim makroekonomskim pokazateljima. Zanimljivo je pogledati razloge tome. Primjerice, tri su općine planirale veću stopu rasta poreza na dobit. Jedna je općina ocijenila da će stupanj razvoja gospodarstva biti veći nego u državi, druga navodi da je realna stopa rasta poreza na dobit bila veća od 3%, treća da je rast stope poreza bio mnogo veći, a u usporedbi s proračunom ipak malen. Tri općine smatraju da su dane stope poreza na dobit precijenjene.

Čak je sedam općina (41%) odgovorilo da primjenjuje predložene stope rasta BDP-a i inflacije pri izradi proračuna. Međutim, nisu objasnile ni odgovorile kako. Tako su samo četiri općine (24%) dale odgovor, i to općenit. Samo je jedna općina navela kako je potrebno procjenjivati stopu rasta inflacije jer je velik dio njezinih izvornih prihoda vezan za tečaj DEM. Stoga je lako zaključiti da općine ne znaju na koji način upotrijebiti dane stope rasta, osobito nominalnoga i realnog BDP-a.

<sup>9</sup> Jedna općina nije zaokružila ni jedan ponudeni odgovor, stoga nemamo 100%-tni uzorak.

U kojem opsegu *gradovi* primjenjuju dane pokazatelje, vidjet ćemo u nastavku teksta.

rast poreza na dobit po stopi od 3%	6 (40%)	9 (60%)
rast nominalnog BDP-a od 6,5%, realnog BDP-a od 3,5% i inflacije od 3%	9 (60%)	6 (40%)
	DA	NE

Gradovi kao razlog zbog kojega u planiranju proračuna ne uzimaju u obzir rast poreza na dobit po stopi od 3% navode stalno smanjivanje udjela tih prihoda u svojim proračunima, te su plan temeljili na vlastitim procjenama. Od šest gradova koji su plan temeljili na rastu poreza na dobit od 3% jedan nije naveo zašto. Ostalih pet kao razlog navode zakonsku obvezu primjene tih smjernica. Jedan je grad naveo da su tako planirane prihode od poreza na dobit rebalansom smanjili za 60%.

Gradovi se služe pokazateljima o rasta BDP-a i inflacije pri planiranju plaća, naknada vijećnicima gradskog poglavarstva te kao orijentir pri planiranju prihoda od komunalne naknade, poreza na dohodak i drugih prihoda. Jedan grad navodi kako je realno financijsko stanje u gradu drugačije te da ne očekuju naznačene stope rasta. Pretpostavljamo da je taj grad izračunavao vlastite pokazatelje koji mu služe za planiranje proračuna.

Lokalne se jedinice djelomice koriste pokazateljima iz smjernica, a smjernice smatraju okvirom koji daje naznake za planiranje izdataka i prihoda. Međutim, lokalne bi jedinice planiranje svojih proračuna trebale temeljiti na vlastitim pokazateljima. One jedinice koje dobivaju transfere iz središnjega državnog proračuna moraju se pridržavati smjernica o kretanju plaća i izdataka. Stoga i moraju pratiti izdatke po pojedinim stavkama.

*Županije* se koriste makroekonomskim pokazateljima na predočeni način.

rast poreza na dobit po stopi od 3%	6 (66,7%)	3 (33,3%)
rast nominalnog BDP-a od 6,5%, realnog BDP-a od 3,5% i inflacije od 3%	4 (44,4%)	5 (55,6%)
	DA	NE

Županije se češće služe pokazateljima rasta poreza nego BDP-a i inflacije. One od njih koje se nisu koristile procjenama rasta stope poreza na dobit smatraju da njihovi gospodarski pokazatelji upućuju na smanjenje prihoda od poreza na dobit te stoga nisu planirali povećanje.

Stopu rasta poreza na dobit iz smjernica 66,7% županija primjenjuje kao temelj, ali su se koristile i vlastitim procjenama u izračunu očekivane stope. Ostalih 33,3% služi se procjenama iz smjernica jer je to prijedlog ministra financija. Jedna županija navodi kako bi bilo bolje da se nisu koristili tim pokazateljem jer su rebalansom proračuna morali smanjivati tu vrstu prihoda.

Od anketiranih županija 44,4% njih nije objasnilo zašto ne koriste pokazatelje o kretanju BDP-a i inflacije, i ako se njima koriste, kako to čine. Ostalih 56,6% kao razloge primjene tih pokazatelja naveli su: 1. da ukupna procjena izdataka ne prelazi povećanje od 6,5%, 2. da su radi realnosti plana u skladu s tim procjenama planirali prihode, izdatke poslovanja i višegodišnje obveze po projektima.

Kao glavne razloge za nekorisćenje pokazatelja o kretanju BDP-a i inflacije županije navode kako oni nisu točni (npr. inflacijska stopa je preniska), te kako su zbog pada gospodarske aktivnosti u županiji nerealni.

Analiza, dakle, pokazuje da se županije uglavnom ne koriste pokazateljima iz smjernica MF-a, ali gotovo sve lokalne jedinice primjenjuju smjernice kao putokaz u planiranju proračuna i obično ih korigiraju ovisno o procjenama i korištenju svojih pokazatelja. Velik broj županija (čak 58,3%) navodi da su se koristili pokazateljem o rastu stope poreza na dobit jer su dati u smjericama, te se zakonski moraju primjenjivati.

#### *Pitanje 5. Koji su ciljevi izrade proračuna ?*

Kao postavljene ciljeve pri izradi proračuna 47% općina navelo je realnu procjenu prihoda i primitaka. Zanimljivo da čak 18% općina primarnim ciljem proračuna smatra podmirenje svih zakonom propisanih obveza. Međutim, ima i onih koje idu korak naprijed. Tako 22,2% općina proračunom nastoji zadovoljiti i infrastrukturne potrebe stanovništva. Samo je jedna općina kao globalni cilj navela zadovoljenje potreba stanovništva.

U odgovorima 73% gradova kao cilj se navodi planiranje prihoda i izdataka, smanjenje izdataka ovisno o ostvarenim prihodima, te štednju. Njih 27% kao cilj su naveli povećanje kvalitete života u gradu, razvoj grada te zadovoljenje javnih potreba.

Kao glavne ciljeve koji se proračunom žele postići 55,5% županija navelo je realno planiranje prihoda i izdataka te ispunjavanje zakonskih i ugovornih obveza. Jedna je županija odgovorila da je cilj izrade proračuna jačanje fiskalne discipline proračunskih obveznika glede poboljšanja naplate prihoda kako bi mogli financirati planirane izdatke, a 44,5% županija kao cilj je navelo razvoj županije, ispunjavanje socijalnih programa, razvoj kulture, školstva, poticanje maloga i srednjeg poduzetništva. Međutim, nitko nije spomenuo zadovoljstvo stanovništva.

Samo jedna županija ima dugoročne planove te su proračunski ciljevi te županije definirani strategijom njezina dugoročnog razvoja od 2001. do 2015. godine.

Iduće smo pitanje postavili kako bismo dobili potpuniju sliku o ciljevima, posebice o načinu mjerenja njihova ostvarenja.

*Pitanje 6. Mjerite li ostvarenje postavljenih ciljeva na kraju godine?*

Čak 70% *općina* (12% uopće nije odgovorilo jer ne prate ostvarenje postavljenih ciljeva) ispunjenje postavljenih ciljeva prati na razini planirano-ostvareno.

*Gradovi* temeljitije prate ostvarenje postavljenih ciljeva. Tako 86,6% ispitanih gradova mjeri ostvarenje postavljenih ciljeva, a 13,4% ne mjeri ih te nisu dali obrazloženje zašto to ne čine.

Mjerenje ciljeva svih gradova (kao i *općina*) svodi se na usporedbu s planom. U 27% gradova navode da je izvješće o izvršenju proračuna (koje se podnosi gradskom vijeću) ujedno i ocjena njihove uspješnosti. Jedan je grad naveo da izrađuje i usvaja i izvješće po programima za čije su ostvarenje bila planirana sredstva u gradskom proračunu.

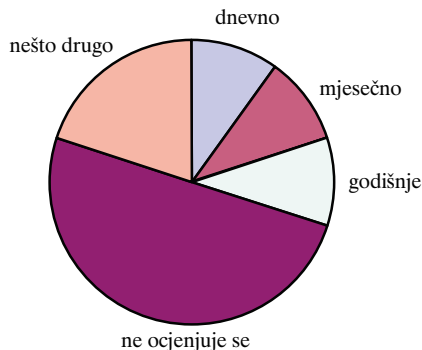
Sve *županije* (100%) mjere ostvarenje postavljenih ciljeva. Tako 77,7% *županija* mjerenjem ostvarenja cilja smatra usporedbu plana i ostvarenja proračuna. Jedna od *županija* istaknula je da izvršenje prate svakog dana, a poglavarstvo i *županijsku* skupštinu o izvršenju izvješćuju mjesečno. U 22,3% *županija* analizira se ispunjenje postavljenih programa (socijalne skrbi, javnih potreba u kulturi, informiranju, športu i dr.).

Sustav praćenja uspješnosti izvršenja u lokalnim jedinicama svodi se na usporedbu planiranoga i ostvarenoga. Postoje pojedinačni primjeri pomaka prema programima. Međutim, još se uvijek ne prati uspješnost ostvarenja ciljeva niti se prate rezultati programa u smislu "proizvedenoga" općeg dobra odnosno zadovoljstva građana.

*Pitanje 7. Ocjenjujete li rad zaposlenih a) dnevno, b) mjesečno, c) tromjesečno, d) godišnje, e) ne ocjenjujete, f) provodite nešto drugo (navedite razloge zbog kojih to ne činite)?*

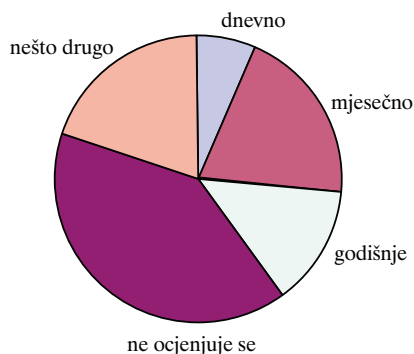
Čak je 50% *općina* odgovorilo da ne ocjenjuju rad zaposlenih. Glavni je razlog mali broj zaposlenih (npr. jedna *općina* ne ocjenjuje rad zaposlenih jer ima samo troje zaposlenih, a druga *općina* navodi da zbog malog broja zaposlenih prevladava timski rad). Dnevno ocjenjivanje zaposlenih provodi 10% *općina*. Isti je postotak iskazan i za mjesečno i godišnje ocjenjivanje.

*Općine*

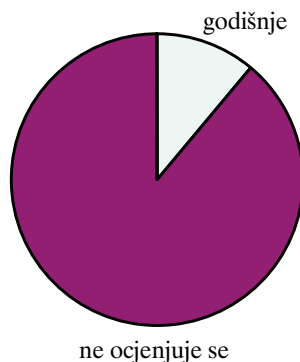


U 40% *gradova* ne ocjenjuje se rad zaposlenih. Jedan je grad odgovorio da se samo prati prisutnost na radu, ali se kvaliteta rada ne ocjenjuje. Donosimo grafički prikaz odgovora.

#### *Gradovi*



#### *Županije*



U 88,9% *županija* ne ocjenjuje se rad zaposlenih. Dvije su županije navele da rad zaposlenika prate, ali ga ne ocjenjuju. Samo je jedna županija zaokružila odgovor da godišnje ocjenjuje rad zaposlenih.

#### *Pitanje 8. Na koji način nagrađujete rad zaposlenika?*

Samo samo u dvije *općine* (12%) postoji sustav novčanog nagrađivanja (10% i 20% na bruto plaću). Zanimljivo je da su to općine koje nisu odgovorile na pitanje ocjenjuju li rad zaposlenih. Šest općina (35%) nije se izjasnilo o primjeni sustava nagrađivanja navodeći samo postojanje normativnog okvira koji podržava taj sustav.

Izdvajamo neke od odgovora. Jedna općina nagrađuje svoje zaposlenike na osnovi odluke o plaćama općinskih djelatnika, druga općina to čini u skladu s kolektivnim ugovorom i pravilnicima. U ostalim anketiranim općinama nije uvedena praksa nagrađivanja ili nemaju novca za to. Na to pitanje nije odgovorilo 30% odnosno 5 općina.

Od ispitanih *gradova* 73% njih navodi da pravilnikom (odlukom ili nekim drugim aktom) o plaćama daju stimulacije za natprosječne rezultate u radu (stimulacije kao do-

datak na plaću daju se u iznosu 10-25%, a za osnovicu se uzima mjesečna bruto plaća). Isti se iznos oduzima u slučaju loših rezultata. Sustav nagrađivanja nema 13,3% gradova, a 20% nije odgovorilo na pitanje. U jednom gradu nagrađivanje se provodi na osnovi broja dana provedenih na godišnjem odmoru.

Posebno izdvajamo dva zanimljiva odgovora. Prvi: na bruto plaću dodaje se 10% varijabilnog dijela koji pročelnik grada raspoređuje djelatnicima (najviše 30% po djelatniku). Pročelnici i dužnosnici nemaju pravo na stimulaciju. Drugi: nagrađivanje je regulirano odgovarajućim aktom, obično pravilnikom (putem koeficijenata).

U 66,7% županija ne primjenjuje se nagrađivanje zaposlenih, a 33,3% njih nagrađuju zaposlene jedanput u godini u iznosu do 30% mjesečne bruto plaće, i to ovisno o odluci župana. U jednoj županiji o nagradama odlučuje isključivo župan. Jedna županija primjenjuje mogućnost nagrade od 20% mjesečne plaće za natprosječne rezultate.

Kako nedostatak sustava praćenja, ocjenjivanja i nagrađivanja zaposlenih djeluje demotivirajuće, najbolje pokazuje odgovor jedne županije u kojoj smatraju kako je plaća uvijek jednaka, bez obzira na radne rezultate.

Anketa pokazuje da je u većini općina i gradova propisan način nagrađivanja (pravilnikom ili odlukom). Međutim, nema sustava praćenja uspješnosti i kvalitete rada. Za razliku od općina i gradova, županije ne ocjenjuju niti nagrađuju natprosječne rezultate rada zaposlenih. Zanimljivo je da odluku o nagrađivanju katkad donosi župan! I takva je odluka čudna jer se mogućnost nagrađivanja u iznosu 20-30% iskorištava za povećanje plaće svim zaposlenicima jedanput u godini. Stoga nema poticaja zaposlenih na bolje i kvalitetnije obavljanje poslova. Rezultati rada uopće se ne vrednuju. To je ipak tema posebnih istraživanja.

Kako se planiraju projekti i programi i na koji se način prati njihovo izvršenje na razini lokalnih jedinica pokazuju odgovori na 9,10,11. i 12. pitanje.

*Pitanje 9. Planirate li posebne projekte i programe? (Ako je odgovor DA, navedite neke primjere.)*

Iz iduće se tablice može vidjeti kako vrlo mali broj lokalnih jedinica (u prosjeku 16%) planira posebne projekte i programe. Sve lokalne jedinice imaju približno sličan postotak planiranih programa i projekata.

Razlike nastaju promatramo li projekte odvojeno od programa.

Tako su općine i gradovi više usmjereni na planiranje projekata, npr. na izgradnju sportske dvorane, dovršenje doma kulture i doma dobrovoljnoga vatrogasnog društva, izgradnju komunalne infrastrukture, informatizaciju gradske uprave. Samo su jedna općina i dva grada naveli primjer socijalnog programa te programa javnih potreba u kulturi i športu.

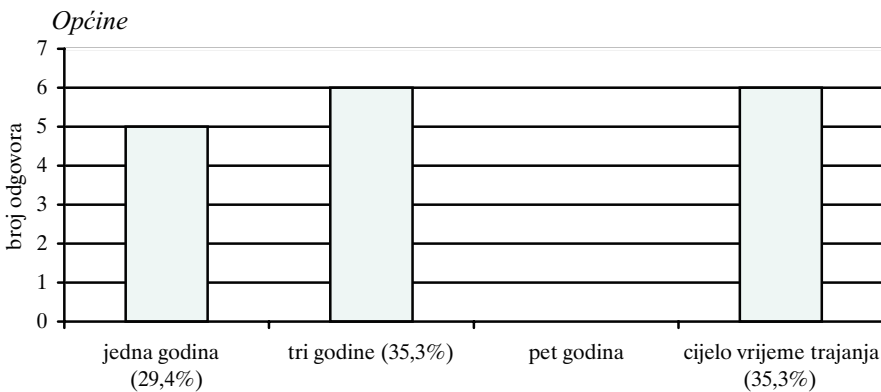
	Planiraju		Ne planiraju
	programe	projekte	
Općine	5,9% (1 općina)	70,6% (12 općina)	23,5% (4 općine)
Gradovi	13,3% (2 grada)	73,4% (11 gradova)	13,3% (2 grada)
Županije	44,4% (4 županije)	44,4% (4 županije)	11,2% (1 županija)

Od svih županija samo je jedna odgovorila da ne planira programe ni projekte. Za razliku od općina i gradova, čak je 50% županija kao primjer planiranja navelo kapitalne projekte (izgradnju magistralnih cjevovoda, cesta, komunalne infrastrukture, projekt plinifikacije...), a druga je polovica istaknula programe razvoja turizma, gospodarstva, društvenih djelatnosti, programe javnih potreba u kulturi, športu, zdravstvu, školstvu i dr.

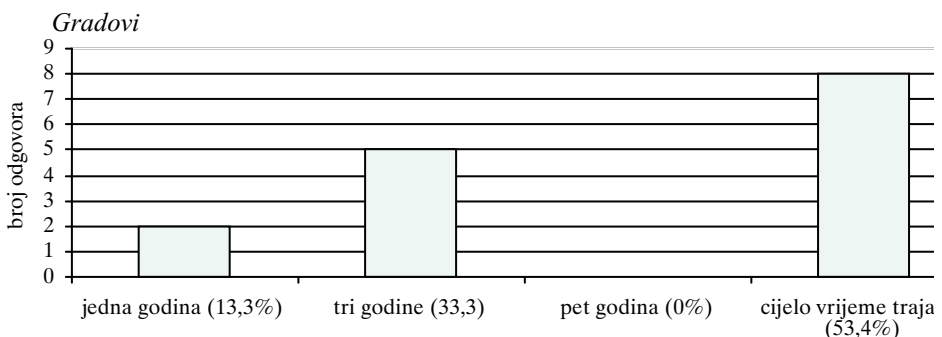
*Pitanje 10. Za koliko godina unaprijed pratite i procjenjujete izdatke po dugoročnim projektima a) za godinu, b) za tri godine, c) za pet godina, d) za cjelokupno vrijeme trajanja projekta?*

Pretpostavili smo da će se najčešće spominjati trogodišnje praćenje. Posebice za dio dugoročnih projekata koje financira središnja država. Za takve projekte su lokalne jedinice bile obvezne unaprijed predati zahtjev Ministarstvu financija, uključujući i financijski plan ulaganja te projekciju tekućih izdataka i otplate duga za tri godine.

Na uzorku općina analiza pokazuje da 29,4% ili 5 općina planira izdatke dugoročnih projekata za samo jednu godinu, 35,3% odnosno 6 općina to radi za tri godine unaprijed. Isti broj općina (6) planira za cijelo vrijeme trajanja projekta.



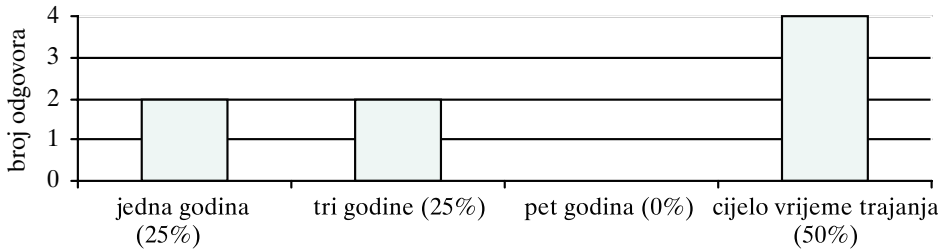
U 53,4% gradova prate se učinci projekata za cijelo vrijeme njihova trajanja, 33,3% gradova planira izdatke za tri godine unaprijed, a 13,3% za jednu godinu.



Razlog trogodišnjeg praćenja projekata su odredbe Zakona o proračunu prema kojima proračun mora sadržavati procjene za tekuću fiskalnu godinu i predviđanja za sljedeće dvije fiskalne godine. Dakle, zakonom je propisano načelo planiranja 1 + 2.

Na deseto pitanje jedna županija nije odgovorila, 50% utvrđuju izdatke i opterećenje ukupnog proračuna za dugoročne programe i projekte samo za jednu odnosno za tri godine unaprijed. To upućuje na kratkoročnu orijentaciju županija u planiranju dugoročnih projekata/programa.

### Županije



*Pitanje 11. Na koji način ocjenjujete i pratite uspješnost izvršenja projekata i programa?*

Ocjenjivanje i praćenje uspješnosti dugoročnih projekata i programa svodi se na usporedbu planirano - izvršeno (potrošeno) smatra 47,1% općina, 73,3% gradova, te 44,4% županija.

Na pitanje nije uopće odgovorilo 23,5% općina, 13,3% gradova te 22,2% županija.

Raznim analizama (koje nisu navedene) uspješnost prati 29,4% općina.

Dva su grada navela da ocjenjivanje uspješnosti projekata i programa obavljaju:

1. usporedbom cijene i koristi (mjerljive i nemjerljive), a na temelju *cost-benefit* analize, rentabilnosti i profitabilnosti,
2. praćenjem dinamike ostvarenja projekta i procjenom doprinosa povećanju razine općeg dobra, npr. otvaranjem novih radnih mjesta.

U 33,3% županija uspješnost izvršenja ovisi o raspoloživim sredstvima i utvrđuje se kontinuiranim nadzorom izvršavanja.

*Pitanje 12. Navedite primjere dugoročnih projekata od kojih se odustalo, te razloge odustajanja.*

Na pitanje je 24% općina odgovorilo kako postoje primjeri takvih projekata, a razlog odustajanja najčešće je nedostatak sredstava u idućoj godini. Od četiri spomenute dvije su općine na 10. pitanje odgovorile kako dugoročne projekte prate jednogodišnje.



Da su izdaci programirani za više godina unaprijed (uz efektivnu procjenu prihoda), već bi se prve godine ustanovilo da za potpuno izvođenje navedenih projekata neće biti dovoljno sredstava u proračunu za iduću godinu. Na taj bi se način izbjegli nepotrebni izdaci koji proizlaze iz nedovršenja projekata.

Dugoročne projekte ili programe od kojih su nakon nekog vremena odustali nema 66,6% ispitanih *gradova*, 44,4% *gradova* odustalo je od projekata i programa zbog nedostatka sredstava ili odustajanja ostalih sudionika financiranja.

Među *županijama* postotak odustajanja je manji (22,2%). Županije odustaju od projekata jer ostali nositelji projekata nisu ispunjavali obveze ili su od financiranja projekta odustajala državna ministarstva.

Posljednja tri pitanja (13, 14. i 15) postavljena su s ciljem utvrđivanja načina komunikacije lokalnih jedinica sa središnjom državom i građanima.

*Pitanje 13. Predočuju li se i na koji način, financijska izvješća građanima: (a) preko Interneta, b) brošurama i u javnim glasilima, c) na posebni zahtjev, d) financijska izvješća nisu za javnost, e) drugo?*

Rezultati pokazuju kako se općine i gradovi pridržavaju odredbi zakona i svoja financijska izvješća daju na uvid stanovnicima svog područja.

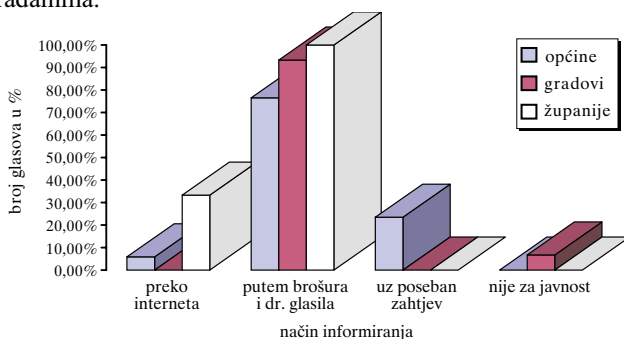
Svoja financijska izvješća u brošurama objavljuje 13 *općina* (76%), jedna općina to čini čak i na Internetu, a u 4 općine (23%) treba uložiti poseban zahtjev za uvid u financijska izvješća; oglasnom pločom koristi se 23% općina.

Izdvajamo jedan od odgovora: na sjednicama općinskog poglavarstva i vijeća naočni su i novinari koji se mogu upoznati s financijskim stanjem općine. Novinari informacije prenose u općinski glasnik ili u dnevni tisak.

Svi *gradovi* (osim jednoga) stanovništvo na svom području izvještavaju putem brošura i drugih glasila. Jedan je grad naveo da građane informiraju putem gradskih glasila, te da i lokalne radiopostaje izravno emitiraju ili snimaju materijal sa sjednica gradskog vijeća. Jedan je grad odgovorio da financijska izvješća nisu za javnost.

Sve ispitane *županije* odgovorile su da građani imaju uvid u financijska izvješća putem službenoga glasila županije, 33,3 % ističe da i lokalni tisak djelomice objavljuje izvješća, te da izvješća objavljuju na Internetu.

Iduća slika pokazuje načine na koje lokalne jedinice daju informacije o financijskim izvješćima građanima.



Ipak, smatramo da je stanovništvo slabo informirano. Mnogi stanovnici ne znaju da postoji mogućnost uvida u financijska izvješća, izvješća o izvršavanju proračuna, kao ni proračun lokalne jedinice u kojoj žive. U javnosti postoji osjećaj tajnosti tih podataka.

Za lokalne je jedinice velik problem postojanje mnoštva propisa s nerazumljivo objašnjenim pojmovima (i podacima) kojima se uređuje sustav izvještavanja središnjih državnih institucija. Kako se lokalne jedinice snalaze u takvim uvjetima, pokazuju odgovori na sljedeće pitanje.

*Pitanje 14. Koje podatke o proračunu (donošenju i izvršenju) predajete MF-u?*

Odgovori na to pitanje trebali bi biti jednaki: da su nazivi izvješća i obveza podnošenja jasno definirani zakonom. No odgovori su različiti i pod različitim se pojmovima najvjerojatnije razumijevaju iste stvari.

Vrsta izvještaja	Broj odgovora (u %) lokalnih jedinica		
	Općine	Gradovi	Županije
godišnji plan proračuna	88,2	100	100
odluka o izvršenju proračuna	17,6	-	-
izmjene i dopune proračuna	58,8	73,3	100
godišnji obračun proračuna (izvršenje)	52,9	80	66,7
polugodišnje izvješće o izvršenju	23,5	46,6	-
godišnje izvješće o izvršenju	29,4	-	-
polugodišnja financijska izvješća	29,4	13,3	22,2
godišnja financijska izvješća	29,4	46,6	55,6
statistički izvještaji	17,6	20	11,1
službeni list općine, grada, županije	-	6,7	-

Godišnji plan proračuna dostavljaju gotovo sve lokalne jedinice. Međutim, odluku o izvršenju proračuna MF-u dostavlja samo 17,6% općina, a gradovi i županije nisu odgovorili na pitanje.

Sve županije, te većina gradova (73%) i općina (58,8%) dostavljaju MF-u izmjene i dopune (rebalanse) proračuna.

Izvješća o godišnjem planu proračuna MF-u predaju sve općine, gradovi i županije.

Godišnja financijska izvješća predaje samo 29,4% općina, 46,6% gradova i 55,6% županija, a godišnji obračun proračuna 52,9% općina, 80% gradova te 66,7% županija. To pokazuje da lokalne jedinice miješaju pojmove godišnjeg obračuna proračuna i godišnjih financijskih izvješća. Naime, sve lokalne jedinice jedanput godišnje dostavljaju MF-u godišnja financijska izvješća na temelju kojih ono izrađuje informacije za potrebe Državne financijske statistike (Government Finance Statistics) MMF-a. Osnovni su razlog nerazumijevanja postojeći propisi, ponajprije Pravilnik o financijskom izvještavanju, u kojem je *godišnje financijsko izvješće definirano kao godišnji obračun*. Treba

istaknuti da je u Zakonu o financiranju jedinica lokalne samouprave i uprave godišnji obračun izdvojen kao poseban dokument koji sadrži opći dio (prihode, rashode, razliku između ostvarenih i planiranih rashoda, način financiranja manjka itd.), pregled nepodmirenih obveza te poseban proračunski dio (rashode po korisnicima i namjenama).

Međutim, zanimljivo je da neke lokalne jedinice (u našoj anketi gradovi) šalju MF-u i službene listove s informacijama o proračunu premda one nisu potrebne.

Različiti odgovori pokazuju nesnalaženje lokalnih jedinica u primjeni pojmova i propisa te potrebu jasnoga i jednostavnog propisivanja sustava izvješćivanja između lokalnih jedinica i MF-a.

Očito je da cjelokupni proračunski računovodstveni i izvještajni sustav treba propisati i objediniti jednim aktom, te različite propise međusobno pojmovno uskladiti.

#### *Pitanje 15. Koje podatke i kojim državnim ministarstvima šaljete tijekom godine?*

Željeli smo utvrditi vrstu i tijek komunikacije lokalnih jedinica sa središnjom državom (osim s Ministarstvom financija, koje je obuhvaćeno odgovorima iz prethodnog pitanja).

Uz podatke koje šalju MF-u i Državnom uredu za reviziju 35% *općina* navodi i razna izvješća o utrošenim sredstvima po projektima koje financira ili sufinancira pojedino ministarstvo. Tako općine dostavljaju:

- Ministarstvu kulture izvješće o trošenju namjenskih sredstva za nabavu knjiga i druge kulturne manifestacije te podatke o projektima za zaštitu kulturne baštine
- Ministarstvu za javne radove, obnovu i graditeljstvo šalju izvješće o projektu vođopskrbe,
- Ministarstvu za obrt i malo poduzetništvo šalju tromjesečna izvješća o ulaganju u malo poduzetništvo
- Ministarstvu rada i socijalne skrbi šalju izvješća o sredstvima utrošenim za zajedničko financiranje socijalnih programa po područnim uredima itd..

Ministarstvu pravosuđa, lokalne uprave i samouprave 12% *općina* dostavlja akte kojima se uređuje visina plaća i naknada za rad zaposlenika u njihovim tijelima radi dobivanja suglasnosti za korištenje dotacija. Tako se i na malom slučajnom uzorku pokazuje velika ovisnost općina o dotacijama iz državnog proračuna.

Od ispitanih *gradova* 40% njih nije navelo kojim ministarstvima šalju izvješća i koju vrstu podataka, 33,3% navodi da izvješćuju nadležna ministarstva o utrošenim sredstvima koja su dobili za provedbu određenog programa ili projekta, a 26,7% navodi da ne šalju ništa kontinuirano već povremeno, prema posebnim zahtjevima ministarstava.

Izdvajamo odgovor jednoga grada koji povremeno šalje izvješća o dodjeli kredita i dotacijama gospodarstvu i poljoprivredi Ministarstvu gospodarstva; Ministarstvu branitelja šalje izvješće o izdvojenim sredstvima, te Ministarstvu za javne radove, obnovu i graditeljstvo - izvješće o izdvajanju 2% za stambeno zbrinjavanje ratnih vojnih invalida.

Ni podatke ni ministarstva nije navelo 66,7% *županija*. U anketnom upitniku jedna županija navodi da na pitanje ne može odgovoriti jer nema uvid u podatke koje upravni

odjeli tijekom godine šalju ministarstvima. Taj odgovor upućuje na konkurentske i loše odnose između županijskih odjela.

Ostalih 33,7 % županija navode da Ministarstvu hrvatskih branitelja šalju podatke o izdvajanju 2% za izgradnju stanova za hrvatske branitelje (ali da slabo surađuju s ministarstvima), Ministarstvu pravosuđa, lokalne samouprave i uprave dostavljaju podatke o visini plaća zaposlenih djelatnika, naknadama dužnosnika i broju zaposlenih djelatnika. Svim ostalim ministarstvima šalju zahtjeve za kapitalne projekte s područja županije.

## **Zaključak**

Odgovori na pitanja iz anketnog upitnika ispitanika obuhvaćenih uzorkom potvrdili su postavljene hipoteze i vrlo slikovito pokazali kako na razini lokalnih jedinica (velikom sigurnošću možemo tvrditi da je tako i na razini središnje države) još uvijek nisu usvojena tržišna načela.

Vođenje proračuna zasnovano je na utvrđivanju maksimalnih iznosa po pojedinim stavkama prihoda i izdataka te je to predmet svih proračunskih procesa u lokalnim jedinicama (planiranja, izvršavanja, računovodstva, nadzora). Temeljni je cilj zadržati proračun u određenim granicama. Kvaliteta života i zadovoljstvo stanovnika lokalne jedinice nisu u prvom planu te se još nije pojavila potreba za korakom naprijed u proračun po programima, iako sve više lokalnih jedinica počinje razmišljati i o tome, a neke ih na najjednostavnije načine i primjenjuju.

Razmišlja se u zadanim zakonskim okvirima te se očekuje da konkretne pomake poboljšanja i promjene pokrene netko drugi (središnja država). Model inicijative i samostalnog djelovanja (naprednoga i kreativnoga) nije usvojen. Zbog nepostojanja nagrađivanja ni kriterija nagrađivanja nema ni poticaja pojedinaca na kreativan i učinkovit rad. Ideje nikoga ne zanimaju, a konačni rezultat djelovanja (u kojemu se sustavno ne radi na podizanju kvalitete rada zaposlenih) jest tromost i birokratizam.

Ipak, malobrojni pojedinačni primjeri djelomice su iskakali iz postavljenih hipoteza te su dobar pokazatelj puta kojim treba krenuti u poboljšanje kvalitete života lokalne jedinice.

## **Dodatak 4.**

### **POJMOVNIK**

**administrativna klasifikacija** - rashodi prikazani po pojedinim proračunskim korisnicima (ministarstvima, agencijama i sl.).

**amandmani** - prijedlozi za izmjenu i dopunu prijedloga proračuna koji se obično iskazuje povećanjem ili smanjenjem sredstava za pojedine proračunske korisnike.

**bruto domaći proizvod (BDP)** - ukupna vrijednost svih dobara i usluga proizvedenih u jednoj zemlji tijekom kalendarske godine.

**deficit** - višak rashoda nad prihodima u nekom razdoblju.

**dijeljenje poreza** - podjela odgovornosti za prikupljanje i raspolaganje poreznim prihodima između središnje vlasti i nižih razina vlasti (v. *zajednički porezi*).

**unutarnji javni dug** - javni dug države domaćim vjerovnicima.

**doprinosi** - vrsta javnih prihoda pri kojima je pružena usluga razmjerna plaćenom doprinosu. U Hrvatskoj se ubiru iz plaće i na plaću (tj. na teret zaposlenika i na teret poslodavca). Oni čine prihode izvanproračunskih fondova - zdravstvenog i mirovinskog, te fonda doplatka za djecu. Služe za financiranje državnih usluga koje imaju socijalnu komponentu.

**dotacije** - utvrđeni iznos sredstava što ih država dodjeljuje lokalnim jedinicama (županijama, općinama i gradovima) na temelju izmjerene fiskalne nejednakosti. Pravo ostvaruju samo one lokalne jedinice koje imaju ispodprosječni fiskalni kapacitet, odnosno koje vlastitim prihodima ne mogu pokriti potrebnu proračunsku potrošnju.

**državni proračun** - proračun na razini Republike Hrvatske.

**Državni ured za reviziju** - samostalna, neovisna institucija koja obavlja revizije državnog proračuna, proračuna lokalnih jedinica, izvanproračunskih fondova, državnih i javnih poduzeća, te poduzeća koja se djelomice ili u cijelosti financiraju iz proračuna. Državni ured za reviziju ocjenjuje usklađenost trošenja proračunskih sredstava s planiranim i odobrenim iznosima tih sredstava.

**fiskalna godina** - vremensko razdoblje od dvanaest mjeseci za koje država planira prihode i rashode. U Hrvatskoj je jednaka kalendarskoj godini (1. siječnja - 31. prosinca).

**fiskalni kapacitet** - sposobnost lokalnih jedinica (županija, općina i gradova) da vlastitim proračunskim sredstvima financiraju proračunske rashode.

**funkcionalna klasifikacija** - rashodi prikazani po pojedinim namjenama (javni red i sigurnost, obrana, zdravstvo i sl.).

**izdaci** - nepovratna tekuća i kapitalna plaćanja, s protuobvezom ili bez nje kao i isplaćene potpore i transferi drugima.

**instrumenti javnog duga** - krediti, zajmovi, obveznice i trezorski zapisi kojima se država koristi za financiranje prekomjernih rashoda (deficita).

**izravni porez** - neposredni ili direktni porez koji se izravno nameće poreznom obvezniku, npr. porez na dohodak, dobit, imovinu te na nasljedstva i darove.

**izvanproračunski fondovi** - pravne osobe koje se financiraju iz namjenskih poreza odnosno doprinosa i/ili neporeznih prihoda. U RH to su Fond mirovinskoga i invalidskog osiguranja, Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje, Hrvatski zavod za zašljavanje, Fond doplatka za djecu, te Hrvatske vode.

**izvršenje proračuna** - trošenje proračunskih sredstava tijekom godine za namjene i ciljeve koji su utvrđeni proračunskim planom.

**javne financije** - grana ekonomije koja se bavi analizom politike državnih prihoda i rashoda.

**javni dug** - ukupna zaduženost države prema domaćim ili inozemnim vjerovnicima u određenom trenutku. To je proračunski deficit kumuliran na svim razinama na kojima država prikuplja i troši sredstva (na razini državnog proračuna, proračuna lokalnih jedinica te izvanproračunskih fondova).

**javni sektor** - dio nacionalnoga gospodarstva koji u najširem smislu obuhvaća sve razine državne vlasti, sustav socijalnoga, mirovinskog i zdravstvenog osiguranja te javna poduzeća.

**jedinica lokalne samouprave i uprave** - općina, grad, županija.

**kapitalni izdaci** - izdaci za nabavu zemljišta, nematerijalne imovine, zaliha, nefinancijske imovine i sl., kojih je vijek trajanja dulji od jedne godine.

**kapitalni prihodi** - primici od prodaje nefinancijske kapitalne imovine kao što su zemljište, nematerijalna imovina, robne zalihe i drugo, kojih je vijek trajanja dulji od jedne godine.

**kapitalni projekt** - projekti čija izvedba (izgradnja) traje dulje od godine dana i od kojih se očekuje povrat (korist, dobit) u godinama nakon izgradnje (škole, bolnice, autoceste, mostovi i sl.). U Hrvatskoj se kapitalnim projektom smatra kapitalni izdatak čija je vrijednost veća od 200 000 kuna.

**konsolidirani proračun središnje države** - proračun nakon poništavanja međusobnih transakcija (transfera) između državnog proračuna i izvanproračunskih fondova.

**konsolidirani proračun opće države** - proračun nakon poništavanja međusobnih transakcija između državnog proračuna, proračuna izvanproračunskih fondova te proračuna lokalnih jedinica. To je stvarni pokazatelj financijske pozicije, odnosno prihoda, rashoda i zaduživanja države.

**neizravni porez** - posredni ili indirektni porez na dobra i usluge što se ubire neizravno preko posrednika - uvoznika, proizvođača ili prodavača, npr. porez na promet, dodanu vrijednost, trošarine i carine.

**opća država** - prema statističkom sustavu javnih financija Međunarodnoga monetarnog fonda, obuhvaća sve razine državne vlasti i sve institucije koje za državu ubiru prihode i izvršavaju rashode. U Republici Hrvatskoj opća država obuhvaća državni proračun, proračune lokalnih jedinica i izvanproračunske fondove.

**opće dotacije** - utvrđeni iznos sredstava što ga država daje lokalnim jedinicama bez propisivanja namjena korištenja. Lokalne jedinice samostalno raspoložu dotacijskim sredstvima i troše ih za namjene koje same odrede. Način dodjele opće dotacije određen je čl. 48. i 49. Zakona o financiranju jedinica lokalne samouprave i uprave.

**porezi** - vrsta javnih prihoda koja se pojavljuje kao prisilno plaćanje državi bez protunaknade.

**porezna osnovica** - predmet ili iznos na koji se primjenjuje porezna stopa, npr. dobit trgovačkog društva, dohodak fizičke osobe, nekretnine, tj. konačni iznos do kojega se dolazi nakon što su uzeti u obzir svi odbici, gubici i osobni odbici.

**porezna stopa** - obično postotak ili fiksni iznos dohotka, dobiti, vrijednosti roba i usluga i sl. koji se plaća državi. Ako je izražena kao postotak, može biti progresivna,

proporcionalna ili regresivna. Bez obzira na vrstu, primjenjuje se na poreznu osnovicu koja se razlikuje ovisno o prirodi poreza o kojemu je riječ.

**porezni obveznik** - osoba koja konačno snosi teret porezne obveze za bilo koji određeni status, djelatnost ili transakciju.

**potpore** - primici bez protuobveza, neotplativi i neobvezni primici od tuzemnih i inozemnih jedinica državne uprave ili međunarodnih institucija.

**posudbe umanjene za otplate** - transakcije države s drugim subjektima koje se sastoje od posudbi i otplate. Posudbe koje imaju obvezu povrata (otplate) daju se npr. u zemlji (županijama, općinama, građanima i sl.) i u inozemstvu (vladama i međunarodnim institucijama).

**prihodi** - novac koji prikuplja država. To su porezi, pristojbe i naknade za različite usluge te prihodi od prodaje državne kapitalne imovine.

**primici proračuna** - sredstva koja država dobiva zaduživanjem po osnovi primljenih kredita i zajmova, izdavanja obveznica i drugih vrijednosnih papira.

**prireza** - financijski instrument kojemu kao osnovica plaćanja služi iznos već plaćenog "poreza". Obično se uvodi na izravne poreze. U Hrvatskoj pravo na uvođenje prireza poreza na dohodak imaju gradovi s više od 40 000 stanovnika.

**privremeni proračun** - proračun koji vrijedi tri mjeseca. Donosi se kada Sabor ne donese proračuna prije početka fiskalne godine (v. *privremeno financiranje*).

**privremeno financiranje** - financiranje proračuna za razdoblje od tri mjeseca. Obuhvaća najviše 25 % proračunskih sredstava korištenih u istom razdoblju prethodne godine (v. *privremeni proračun*).

**proračun** - procjena godišnjih prihoda i primitaka te utvrđeni iznos izdataka i drugih plaćanja države, odnosno lokalne jedinice koje odobrava Hrvatski sabor, odnosno skupština lokalne jedinice u skladu s odredbama Ustava i drugih zakona.

**proračunski deficit** - višak državnih rashoda nad državnim приходima u određenom razdoblju, najčešće godini dana.

**proračunski korisnici** - agencije, ministarstva i ostala tijela državne uprave, vlasti i svi ostali koji se financiraju iz proračuna.

**proračunska pozicija** - naziv za pojedine proračunske prihode i primitke te rashode koji se dalje klasificiraju na skupine i podskupine računa.

**proračunska stavka** - v. *proračunska pozicija*

**protuobveza** - stanje kada se za primljeni ili plaćeni iznos zauzvrat mora obaviti usluga ili dostaviti roba.

**račun financiranja** - dio proračuna u kojemu se prikazuje način financiranja proračunskih manjkova (deficita), te trošenja proračunskih viškova (suficita).

**rebalans** - izmjenu proračunskih iznosa, odnosno njihovo smanjenje ili povećanje u odnosu prema izvorno planiranom proračunu. Obavlja se tijekom godine.

**riznica (državna riznica)** - sustav proračunskoga i financijskog upravljanja državnim prihodima, rashodima i dugovima. Obuhvaća planiranje, izvršavanje te nadzor i upotrebu sredstava državnog proračuna.

**skupina računa** - oznaka (broj) za pojedinu proračunsku poziciju (stavku) koja služi za evidentiranje i praćenje razine prikupljenih prihoda i korištenih rashoda.

**središnja država** - prema statističkom sustavu javnih financija Međunarodnoga monetarnog fonda, u Republici Hrvatskoj obuhvaća državni proračun i izvanproračunske fondove.

**suficit** - višak prihoda nad rashodima u nekom razdoblju.

**transferi** - financijska sredstva koja središnja država osigurava lokalnim jedinicama u obliku udjela u jednome ili više poreza (okomito fiskalno izravnanje) te u obliku međužupanijskog (vodoravnog) fiskalnog izravnjanja dotacijama od više prema nižim razinama vlasti.

**unutarnji javni dug** - ukupno zaduženje države u zemlji kada su glavni vjerovnici građani, poduzeća te financijske institucije.

**zajednički porezi** - podjela poreza (njihove porezne osnovice) između središnje vlasti i nižih razina vlasti. Dijeleći poreznu osnovicu među razinama vlasti, središnja vlast kontrolira i utječe na visinu prikupljenih poreza mijenjanjem stopa ili odnosa u poreznim prihodima koji ostaju na razini lokalnih jedinica. Država i lokalne jedinice u Hrvatskoj međusobno dijele poreze na dohodak, porez na dobit, porez na promet nekretnina te porez od igara na sreću.

**veličina države** - udio državne potrošnje (rashoda) u bruto domaćem proizvodu.



#### Dodatak IV.

#### POREZI U REPUBLICI HRVATSKOJ (lipanj 2001.)

Porez	Porezni obveznik	Porezna osnovica	Porezna stopa	Zakon	Pripadnost prihoda
Porez na dodanu vrijednost	fizička i pravna osoba (poduzetnik) koja isporučuje dobra ili obavlja usluge	naknada za isporučena dobra ili obavljene usluge	22% i 0%	Zakon o porezu na dodanu vrijednost, NN 47/95, 106/96, 164/98, 105/99, 54/00 i 73/00 Pravilnik, NN 60/96, 113/97, 7/99, 112/99, 119/99-ispravak, 44/00, 63/00, 80/00, 109/00 i 54/01	republički, 100%
Trošarine – posebni porezi					
1. na kavu	pravna ili fizička osoba koja u RH uvozi, unosi ili prima kavu, osim osoba i količina koje su prema carinskim propisima oslobođene plaćanja carine	kilogram neto težine kave, odnosno prerađevina kave	1. nepržena, 5,00 kn 2. pržena, 12,00 kn 3. kavine ljuske i opne, 15,00 kn 4. zamjene kave i koncentrati na bazi kave, 20,00 kn	Zakon o posebnom porezu na kavu, NN 139/97 55/00 i 59/00-ispravak  Pravilnik, NN 73/00	republički, 100%
2. na naftne derivate	proizvođač i uvoznik naftnih derivata i nadležno tijelo državne uprave za robne zalihe	pri temp. +15 °C litra benzina, dizelskoga goriva i ulja za loženje ili kilogram naftnog plina, mlaznoga goriva, petroleja i ukapljenoga naftnog plina	1. motorni benzin (MB-98 i MB-86) i ostale vrste olovnih benzina 2,90 kn/l 2. motorni benzin (BMB-98, BMB-95 i BMB-91) 2,40 kn/l 3. dizelsko gorivo (D-1, D-2, D-3) te ostale vrste toga goriva, 1,50 kn/l 4. ulje za loženje (EL LS) 0,30 kn/l 5. ukapljeni naftni plin 0,10 kn/kg 6. sve vrste petroleja 1,40 kn/kg	Zakon o posebnom porezu na naftne derivate, NN 55/00, 101/00, 27/01  Pravilnik NN 63/00	republički, 100%

Porez	Porezni obveznik	Porezna osnovica	Porezna stopa	Zakon	Pripadnost prihoda
3. na duhanske proizvode	proizvođač i uvoznik duhanskih proizvoda	cigarete i ostali duhanski proizvodi	cigarete: 1. skupina A (popularna), 5,00 kn 2. skupina B (standardna) 5,40 kn 3. skupina C (ekstra) 8,90 kn duhan: 38,00 kn/kg cigare: 1,10 kn/kom. cigarilosi: 4,40 kn/kom.	Zakon o posebnom porezu na duhanske preradevine, NN 51/94, 56/95, 67/99, 105/99 i 55/00  Pravilnik, NN 112/99, 50/00	republički, 100%
4. na pivo	pivovare, pivari i druge pravne i fizičke osobe koje proizvode ili uvoze, unose ili primaju pivo u RH	hektolitar proizvedenoga ili uvezenog piva i piva koje se dobiva od koncentrata	1. 120,00 kn/hl piva 2. 60,00 kn/hl bezalkoholnog piva (do 0,5% vol/vol)	Zakon o posebnom porezu na pivo, NN 51/94, 139/97 i 55/00  Pravilnik, NN 59/94, 109/96 i 46/98	republički, 100%
5. na bezalkoholna pića	pravne i fizičke osobe koje proizvode ili naručuju proizvodnju pića; osobe koje uvoze, unose ili primaju bezalkoholna pića u carinsko područje RH i osobe koje nisu proizvođači, a uvoze i nabavljaju sirupe, praške i pastile za proizvodnju bezalkoholnih pića	hektolitar proizvedenog ili uvezenog bezalkoholnog pića i bezalkoholna pića koja se dobiva otapanjem sirupa, praškova i pastila	40,00 kn po hektolitr	Zakon o posebnom porezu na bezalkoholna pića, NN 51/94 i 139/97  Pravilnik, NN 59/94 i 109/96	republički, 100%
6. na alkohol	pravne i fizičke osobe proizvođači ili uvoznici alkoholnih pića ili alkohola	litra apsolutnog alkohola u etilnom alkoholu, destilatima i alkoholnim pićima pri temperaturi 20 °C	1. 80 kn/l a.a 2. 0,00 kn/l a.a vina	Zakon o posebnom porezu na alkohol, NN 51/94, 141/98 i 55/00  Pravilnik, NN 59/94, 109/96, 158/98, 164/98 i 27/99	republički, 100%

Porez	Porezni obveznik	Porezna osnovica	Porezna stopa	Zakon	Pripadnost prihoda
7. na osobne automobile, ostala motorna vozila, plovila i zrakoplove	a) uvoznici ili proizvođači b) kupac ili stjecatelj upotrebljavana osoba osobnog automobila, ostalih motornih vozila, plovila i zrakoplova	a1.) novi 1. automobili i motocikli: prodajna cijena (bez PDV-a) ili carinska osnovica) 2. plovila: - ovisno o dužini u metrima - ovisno o kabini 3. zrakoplovi: broj sjedala a2.) rabljeni automobili i motocikli b) upotrebljavani: prodajna cijena	a1.) novi: 1. 0 - 50.000 kn: porez 5%, 50.000 - 350.000 kn: + 10-40% 2. bez kabine, 6000 - 48.000 s kabinom, 15.000 - 150.000 kn 3. 7000 - 300.000 kn a2.) porez se povećava za 50 - 100% b) upotrebljavani: 5%	Zakon o posebnom porezu na osobne automobile, ostala motorna vozila, plovila i zrakoplove, NN 51/94, 139/97, 105/99, 55/00 i 127/00	republički, 100%
8. na luksuzne proizvode	pravna i fizička osoba - proizvođač i uvoznik	prodajna vrijednost proizvoda (bez PDV-a) ili carinska osnovica (satovi, nakit i srodni proizvodi, odjeća i obuća od krzna i kože reptila, oružje, pirotehnički proizvodi)	30%	Zakon o posebnom porezu na luksuzne proizvode, NN 105/99, Pravilnik, NN 112/99	republički, 100%
Porez na igre na sreću	a) fizička osoba koja ostvaruje dobitke u igrama na sreću b) pravne i fizičke osobe koje priređuju zabavne igre c) pravne i fizičke osobe koje priređuju zabavne igre	a) dobitak b) dobit c) porez na promet usluga na uplate za sudjelovanje u zabavnim igrama na automata	a) 10% na iznose iznad 20.000 kn b) porez na dobit, mjesečni paušal 400 kn/automatu c) 5%	a) Zakon o igrama na sreću, NN 36/98 Pravilnik, NN 29/01 Pravilnik o priređivanju nagradnih igara, NN 29/01 b) Zakon o igrama na sreću i zabavnim igrama, NN 61/91, 2/94, 56/95, 139/97, i 18/98 c) Zakon o porezu na promet proizvoda i usluga, NN 95/94, 34/95 i 19/96	a) republički, 100% b) republički 100% c) republički, 100%

Porez	Porezni obveznik	Porezna osnovica	Porezna stopa	Zakon	Pripadnost prihoda
Porez na dohodak	fizička osoba koja ostvaruje oporezivi dohodak	ukupni dohodak koji tuземni porezni obveznik ostvari u zemlji i inozemstvu, a inozemni u RH	15%, 20% i 35%	Zakon o porezu na dohodak, NN 127/00  Pravilnik, NN 54/01	republički, 60%  županijski, 8%  općinski/gradski, 32%, Zgb., 45%
Porez na dobit	trgovačko društvo i druga pravna i fizička osoba koja obavlja djelatnost radi stjecanja dobiti	dobit (razlika između prihoda i rashoda)	20%	Zakon o porezu na dobit, NN 127/00  Pravilnik, NN 54/01	republički, 70% županijski, 10% općinski/gradski, 20%
Porez na promet nekretnina	stjecatelj nekretnine	tržišna vrijednost nekretnine u trenutku nastanka porezne obveze	5%	Zakon o porezu na promet nekretnina, NN 69/97	republički, 40% općinski/gradski, 60%
Porez na nasljedstva i darove	pravne i fizičke osobe koje u RH naslijede ili na dar prime oporezivu imovinu	tržišna vrijednost naslijedene ili na dar primljene imovine u trenutku nastanka porezne obveze nakon odbitka dugova i troškova	1. gotov novac, novčana potraživanja i pokretne imovine iznad protuvrijednosti od 2.000 DEM: 5% 2. nekretnine: 5%	Zakon o financiranju jedinica lokalne samouprave i uprave, NN 117/93, 33/00 i 73/00  Zakon o porezu na promet nekretnina, NN 69/97 (pri nasljeđivanju nekretnina)	republički, 40% (nekretnine) županijski, 100% (novac, novčana potraživanja i pokretne imovine) općinski/gradski, 60% (nekretnine)
Porez na priređivanje zabavnih i sportskih priredaba	priređivači priredaba	iznos prodanih ulaznica	5%	Zakon o financiranju jedinica lokalne samouprave i uprave, NN 117/93, 33/00 i 73/00	županijski, 100%
Porez na cestovna motorna vozila	pravne i fizičke osobe vlasnici registriranih putničkih automobila i motocikla	putnički automobili (do 10 godina starosti) i motocikli (do 5 godina starosti), prema snazi motora	30 do 200 DEM za automobile i 20 do 100 DEM za motocikle godišnje	Zakon o financiranju jedinica lokalne samouprave i uprave, NN 117/93, 33/00 i 73/00	županijski, 100%

Porez	Porezni obveznik	Porezna osnovica	Porezna stopa	Zakon	Pripadnost prihoda
Porez na plovne objekte	pravne i fizičke osobe vlasnici plovnih objekata	plovni objekti, ovisno o duljini, opremljenosti i starosti	30 do 550 DEM godišnje	Zakon o financiranju jedinica lokalne samouprave i uprave, NN 117/93, 33/00 i 73/00	županijski, 100%
Porez na potrošnju	pravne i fizičke osobe koje pružaju ugostiteljske usluge	prodajna cijena pića koje se proda u ugostiteljskim objektima	do 3%	Zakon o financiranju jedinica lokalne samouprave i uprave, NN 117/93, 33/00 i 73/00	općinski/gradski, 100%
Porez na kuće za odmor	pravne i fizičke osobe vlasnici kuća za odmor	četvorni metar korisne površine	od 1 do 3 DEM godišnje	Zakon o financiranju jedinica lokalne samouprave i uprave, NN 117/93, 33/00 i 73/00	općinski/grad., 100%
Porez na reklame	pravne i fizičke osobe koje ističu reklame na javnim mjestima	reklama na javnome mjestu	do 200 DEM godišnje	Zakon o financiranju jedinica lokalne samouprave i uprave, NN 117/93, 33/00 i 73/00	općinski/gradski, 100%
Porez na tvrtku ili naziv	pravne i fizičke osobe obveznici poreza na dohodak ili dobit	tvrtka ili naziv	do 500 DEM godišnje	Zakon o financiranju jedinica lokalne samouprave i uprave, NN 117/93, 33/00 i 73/00	općinski/gradski, 100%
Porez na korištenje javnih površina	korisnik javnih površina	veličina korištene javne površine	po m <sup>2</sup> u DEM	Zakon o financiranju jedinica lokalne samouprave i uprave, NN 117/93, 33/00 i 73/00	općinski/gradski, 100%
Prirez	obveznici poreza na dohodak	dio poreza na dohodak koji pripada gradu	gradovi s više od 40.000 stanovnika mogu uvesti prirez na porez na dohodak do 30, a Grad Zagreb do 60% - (18%)	(NN 51/96) Zakon o financiranju jedinica lokalne samouprave i uprave, NN 117/93, 33/00 i 73/00	100% (grad s više od 40 000 stanovnika)

### **Propisi vezani za oporezivanje**

Opći porezni zakon, NN 127/00

Zakon o poreznom savjetništvu, NN 127/00

Pravilnik o programu i polaganju ispita za poreznog savjetnika, NN 54/01

Zakon o područjima posebne državne skrbi, NN 44/96, 57/96 i 124/97, 79/99, 117/99 - ispravak, 73/00 i 87/00 - ispravak

Pravilnik o vrsti i količini predmeta kućanstva i osobnih stvari koje se mogu uvoziti temeljem carinskih i poreznih povlastica useljenika i povratnika, NN 22/98 i 43/99,

Pravilnik o poreznim i carinskim povlasticama na područjima posebne državne skrbi, NN 57/96

Uredba o uvjetima i postupku ostvarivanja carinskih i poreznih olakšica hrvatskih branitelja i članova njihovih obitelji, NN 50/01.

## **Katarina Ott & Anto Bajo: Local Government Budgeting in Croatia**

### *Summary*

*A lot of time and energy has been expended on fiscal decentralisation issues. However, all our research has so far supported the approach that probably it is not so important where the budgeting functions have been performed but how. This particular piece of research, into local government budgeting in Croatia, leads us to similar conclusions.*

*Problems in Croatian local government budgeting could be divided into those connected with the number and the size of the local government units (LGUs), the budget itself and the budgetary process.*

*Croatia is a small country with too many LGUs. This causes the accumulation of oversized administrative machinery at several tiers of government and inadequate division of functions and responsibilities. The situation has been aggravated by the creation of areas of special national concern in response to damage caused by the war.*

*Budget related problems could be seen as inadequate classification of budgets, lack of budgetary classification, lack of fiscal capacity indicators, the absence of any consolidation of LGU budgets, complicated accounting, non-uniformity in budget plans, lack of estimates and methodology, and the lack of a developed national treasury system. On the revenue side there is an inadequate system of financial equalisation and allocation of subsidies, the frequent foundation of new local units without secured funds, insufficient shared taxation, low proper taxation, heavy reliance on non-tax revenue such as utility charges and contributions. On the expenditure side the main problems lie in the lack of long-term capital project planning, the non-separation of current and cap-*

*ital budgets. Finally, we could mention that the principle of balancing budgets and borrowing is not respected, capital expenditure is financed without proper studies, and we also encounter the inadequate recording of potential obligations (guarantees).*

*The budgetary process lacks internal controls, evaluations of activities, evaluations and rewards for the work of employees, treasury system audits of joint stock enterprises and firms owned by local units, and collaboration between LGUs and the Ministry of Finance. Besides, budget planning guidelines are over-generalised.*

*After recognising the main structural fiscal problem manifested in the absence of a good budgetary system, clearly separated functions and competencies for financing, one can draw basic recommendations for the government and the economic policy makers.*

*Reform of the budgetary system of the LGUs should be carried out in several phases, for which additional concrete research into the financial position of the LGUs still needs to be carried out, however. The main problem about reform is the excessive politicalisation that might attend any new initiative. For this reason it would be better to concentrate on possible improvements in the present system of LGUs, with the emphasis on strengthening the budget and the technique of budgeting, the budgetary process in the LGUs, and the construction of a more powerful financial control mechanism on the part of the central government. All the main participants in the budgetary process should be educated to understand the aims and intentions of the steps proposed for the future.*

## PROBLEMS AND RECOMMENDATIONS TO THE GOVERNMENT AND THE ECONOMIC POLICY MAKERS

Everything said above about the system of local government financing leads us to conclude that there is a structural fiscal problem, manifested in the absence of any good budgetary system, clearly separated functions, and competencies for financing. Accordingly, below we shall emphasise problems and give recommendations for the reform of the budgetary system of the local units.

### 1. Territorial organisation

Croatia is a small country with a very great number of local government units: 422 communes, 122 cities and 20 counties (not to mention the city of Zagreb). The large number of local units makes it impossible for the central government to get a realistic picture of their finances.

Every place that satisfies the formal criterion of a population of 10,000 can become a city. This means that there are cities that are incapable of justifying the title either by revenue or by the functions that are statutorily stipulated. It is the same thing with communes. The fashionable trend to found communes that took Croatia by storm in 1993 permitted any petty rural area to found a commune of its own. The main problem inheres in the amassing of administrative bodies and employees in these communes. Such local government units are simply incapable either of financing current expenditure or of providing the basic services in their areas. And so they have to depend on direct transfers from the national Budget. This leads, in spite of the theoretical territorial decentralisation, to the actual centralisation of government.

**Decide on an optimum number of local units. Make a detailed analysis of the financial situation of local units and determine their ability to finance themselves and provide public services. After that, decide on a reduction in the number of existing communes and counties, which is unsustainable, and is too much of a burden upon the national Budget.**

### 2. Administrative functions

It is the counties that are in charge of administrative functions at the level of the local units. The administrative bodies of the counties, i.e., the bodies of the national civil service, are financed from the national Budget, for the performance of administrative functions, but from the county budgets, when they undertake matters proper to the



sphere of local self-government. These marks of duality can be seen in the prefect, who carries out functions of central government and of local self-government. New laws envisage these functions being split between two officials. But for this to be done the National Administration System Law will have to be changed - something no one seems to have thought about.

In this case too the question has arisen about the accumulation of administrative machinery at the level of the counties. Bearing in mind the numerous criticisms by the local units - the cities and communes - about the work of the counties and the county bodies, it is essential to settle on the number of administrative bodies and the people employed in them. Existing administration at county level is ineffective. Another problem is the level of the salaries in the administrative bodies of the local units, which frequently surpasses that in central government bodies. There are no criteria for evaluation of the work done in the administrative services of local units; in most cases the system for rewarding and penalising the performance or non-performance of work is based upon the internal regulations of the local units. Central government has practically no control over these regulations, or knowledge of their contents.

**In all local units (counties, communes and cities), determine the number (situation) of the administrative units and the employees in them.**

### **3. Functions and division of responsibility**

There is no clear delimitation of function between the levels of government, even in spite of the many laws that regulate the financing system. Almost all functions are financed from both central and local government levels. Local governments do finance certain functions, such as welfare, and secondary education, although they have no legal obligation to do so. Some healthcare functions have been devolved upon the counties, which are incapable of financing them.

**Clearly distinguish between the functions of the national and the local governments. The authorities and responsibilities for the financing of functions, and the provision of public services at the local level, should be united in a single law.**

**There should be a clear distinction made between the rights and obligations of local units and those of the central government. In this way individual local units will have an interest in executing their obligations, and if they are not performed, it will be easy to affix individual responsibility for mistakes and oversights.**

**Re-evaluate the effectiveness of the financing of local unit public expenditure from the central government budget. Particularly in the case of financing elementary and secondary education, health care, welfare, fire protection, road maintenance and construction at local and regional levels. As well as decentralisation of expenditure, the gradual decentralisation of revenue to local units should be ensured.**

### **4. Areas of special national concern**

These areas were set up for the sake of more rapid development, and they have a privileged status in financing. Through many tax exemptions, the government is

attempting to jump-start the economic development of these regions. However, these development measures have not been accompanied by any serious analysis, nor are there any tested economic indicators for the degree of development of the regions. And there is no precise number of employees in the administrative services, or employees in industry and business. The government provides current subsidies from the national Budget. However, the criteria are very questionable, as are the amounts of the funds that are sent year after year to these areas.

**Determine the realistic conditions and indicators of development in the areas of special national concern, and ascertain the effectiveness of state incentive measures to do with the functioning of the public sector in these regions.**

## **5. Fiscal equalization and fiscal capacity**

**The system of financial equalisation and the allocation of subsidies.** From the national Budget, central government provides numerous subsidies - current, capital, specific and general - to local units. The subsidies are sent to the counties, and the counties provide funds to the local units with below-average fiscal capacities according to the size of their revenues. Areas of special national concern to which the government gives subsidies directly are a story to themselves. The government has no clearly defined criteria for the subsidies it gives. There is complete confusion when an attempt is made to work out the total amount of funds that the state gives to local units. It is impossible to arrive at these sums, because numerous subsidies are given via the various ministries. The Finance Ministry has no way of checking on and making sure that these funds are used, to what extent and for what purposes. Local units do not have the obligation (except for areas of special national concern) to report to the Finance Ministry about the level of funds used. It is questionable to what extent the subsidies are used for fiscal equalisation, because most of them go on the financing of current expenditure.

**Fix fiscal equalisation criteria. Make sure that funds for fiscal equalisation are given not only by the central government, but also by the richer counties and the more developed cities and communes.**

**Fiscal capacity.** It is hard to measure the fiscal capacity of the local units because there are no precise figures about the populations involved. It is also hard to get a realistic account of the revenues and expenditure of the LGUs. An additional problem inheres in the tax bases and the rate of local taxes, which are not systematically controlled at the level of central government. The government has in outline terms, according to per capita revenue, determined the criterion for the allocation of the subsidies used for fiscal equalisation. However, the criteria and the equalisation of fiscal capacity on the basis of income are not applied.

**The local units' own tax revenues.** In practice to date, central government has not supervised the rate of local taxes that can be set autonomously by local units. The introduction of new local taxes is envisaged, and the possibility of all local units prescribing rates of surtax (on personal income tax). There is a question to what extent the introduction of new local taxes will affect the increase of tax revenue, for in current practice, local taxes figure in the budgets of local units but to a small extent.

**The central government should oblige local units to send information about the size of the base for local taxes, and the rate that is imposed in each unit.**

## **6. Foundation of new local units**

In spite of the excessive number of local units, even today new units are being founded by splitting up existing units. The problem of the founding a new unit is intimately related to the division of assets. Many local units, that is, do not have any inventories of their assets (asset balance sheets), nor do they know the value of the assets they have. Many units are fighting court cases about the division of assets. The management of assets belonging to local units is a further complication, since there are no departments or individuals with the expertise required for this. Asset management is not institutionally settled even in the central ministries.

**Once and for all determine the value of the assets of local units, and the responsibility for managing these assets.**

## **7. Shared taxes.**

The central government has stipulated the sharing of the main kinds of taxes with the local units. The main taxes like income tax and profits tax are thus shared in percentages among all levels of government. A special problem however is value added tax, which goes only to the central government. Many local units have a consumption tax, the rate of which they set autonomously. There are then problems of the double taxation of the same product - alcoholic and non-alcoholic beverages for example. Has the central government made a suitable determination of the amount that remains at local government unit? An analysis of revenue shows that the main resource of individual local units (especially the communes) is not tax but non-tax revenue. The small percentage of the local units in shared taxes needs increasing.

**Increase the share of local units (or reduce the share of central government) in the tax revenue sharing arrangement (above all, personal income and profits tax).**

## **8. Participation of citizens in the provision of public services**

Apart from the principle saying that citizens have the right to elect, and encourage the election of, representatives in the representative and executive bodies of government, no way, in which citizens can take part in the provision or financing of public services has been foreseen. Citizens do appear as the initiators of the financing of individual programmes and projects, but their participation is not regulated by statute. However, among the non-tax revenues, we can come across income from **self-contributions**. These are self-imposed levies of citizens that they on their own initiative introduce for the financing of items of the utility infrastructure - water mains, local roads and the like. However, self-contributions are not governed by statute, even though local units do introduce them and use them as a result of grassroots initiatives.

**Ensure a more active role for citizens in providing and financing public services. Regulate the self-contribution system by statute.**

## **9. Non-tax revenue**

Because of the low fiscal capacity and the low level of revenue of from local (own) taxes, many LGUs have non-tax revenue as their main source of revenue. The main role in filling the local budgets, especially of cities and communes, is played by utility charges and contributions.

**Utility charges and contributions.** This area is regulated by the law. The issue is that many local units autonomously prescribe high rates of utility charges and contributions. Eighty per cent of cities (or utility firms) illegally charge for connections to the infrastructure, for which reason the population has to pay high prices for charges and contributions. There are whole series of charges and fees that the local units levy without the central government having any control of the rates, or records of the accounts.

**The central government should control the rate of utility contributions and charges that can be set autonomously by local units.**

## **10. The position of the utility companies**

Little is known about the privatisation and ownership of these companies. Many local units do not evaluate the value of their assets realistically, nor have the responsibilities with respect to the management of these assets been institutionally allocated. Thus the value of the utility firms is not known either. An additional problem is the connection of the local budget and the utility firms. These firms operate as companies, i.e., on a profit basis. And yet the losses of these firms are covered from the budgets of then LGUs, which pay their debts.

**Determine the ownership of utility firms and the possibility of privatising individual functions at the local government level.**

## **11. Balancing budgets, borrowing and potential obligation**

In principle, there is the budgetary principle that a local budget has to be balanced. Every year the local units are enjoined to observe the “golden rule” that borrowing is resorted to only for the financing of capital expenditure. However, in many cases the balancing principle is not respected, and local units rely on borrowing for the financing of current expenditure as well, with the commercial banking sector, although this is expressly forbidden. There are many examples in which local units do not have a clearly separated part of the budget for the financing account, in which borrowing and repayment are presented. Many transactions, such as the issue of budget guarantees for utility firms, are simply not registered, nor is there a unified or unitary register of local government-backed guarantees. Guarantees are often kept in the financing account of the LGUs, even if they have not become a real obligation of the unit.

**Step up financial control of the borrowing of local units and determine the size of the loans and potential obligations of local units.**

**Potential obligations (guarantees).** Local units record and book loans given and made and guarantees in various ways. Some units enter given guarantees as loans given.

While planning the budget, many local units deliberately exaggerate the size of revenues and expenditure, and in this way, formally, provide for a greater level of borrowing than if they estimated budgetary expenditure and revenue more realistically, and at lower levels.

Exaggeration of the size of the budget has become a means for local units to arrive at greater amounts of money from borrowing. We should recall that the state has limited borrowing of local units to the level of 20% of the expenditure for the previous year. According to this logic, a bigger budget means a bigger borrowing ceiling the following year. For this reason financial reports can be consolidated only with difficulty, and one cannot be at all sure of the correctness of the information obtained from data shown.

**Bring in the obligation for all units to keep registers (off-balance sheet) of guarantees issued.**

**It is necessary to keep special auxiliary records about guarantees that have been made. On the basis of the instructions of the central government, local units plan a guarantee reserve. However, in the instructions it is necessary to determine what amount, i.e., percentage, of the guarantees should be set aside in the guarantee reserve.**

## **12. Internal control, treasury and audit**

**Internal control** is not organised, either in ministries or at the local unit level.

**Set up internal control in larger local units and ensure that internal control is carried out in the counties on behalf of smaller units that are incapable of doing this themselves.**

**The treasury system** does not work at the national level, nor is there a national financial information system. There are no long-term plans for the structuring of treasuries at the level of local government units.

**Cash management practice.** The function of cash management is not separated at central government level from debt management. Both functions are linked organisation-wise in the Finance Ministry in a single administration or agency - the Cash and Public Debt Administration. The basic problem is that there is no developed national treasury system at the central government level.

Although there is a single treasury, at the Croatian National Bank, most transactions and payments from the budget are done via the many accounts of the budget kept at the commercial banks. An additional problem is the absence of an effective national financial information system.

It is the same thing with cash management at the level of local units. They too have no treasury system, but make their payments and manage their cash through the many accounts at the commercial banks and ZAP (the Payments Clearance Institute).

**The Finance Ministry should draw up a plan for organising a treasury at the local government level, and also of course get the treasury going at the national level. The Finance Ministry should also determine the way in which cash is to be managed, and oblige local units to keep their funds in a single budgetary account.**

**Auditing of joint stock enterprises or firms owned by local units.** These enterprises are subject to state and to commercial auditing, as are other, privately owned companies. It is not clear that both kinds of auditing are required.

**It should not be necessary to carry out external commercial auditing of the utility companies, only the national auditing. For this reason the Accounting Law needs amending. This would reduce the costs of auditing, and the national auditing system would then carry out the audits of these firms within the required time limits.**

### **13. Classification and consolidation**

**Classification of the budgets** does not support the separation of functions according to level of government. Planning of the budget is carried out according to the account plan, which cannot be applied at the LGU level, because of the particular kinds of revenue and expenditure.

It is impossible to present data about current and capital expenditure, and data about utility charges, according to an economic and functional classification. Thus, for example, some local units, within the framework of subsidies and current and capital transfers, include the pay and material expenses of employees, which should be shown in the framework of employee expenditure. The problem lies in the account plan of the budget(s), which does not enable the acquisition of information about overall expenditure by a purely functional or economic structure (since economic, functional and institutional classifications are all mixed up). In order to obtain data by functions and economic categories, the data from financial reports and other sources have to be constantly adjusted, and this does not give a very realistic picture of the state of affairs.

**Consolidation of local units' budgets** is still not performed, nor is consolidation at the same level of government (county, commune and city) done. In outline, for all local units, a summary balance sheet is drawn up. One of the main problems is the classification of the budget(s), which makes consolidation of local unit level budgets impossible, and this is exacerbated by the absence of any instructions about how to carry out consolidation.

**Bring in a new account plan of the budget for the country as a whole and for the local units, to make sure that there is a review of public expenditure in terms of functions and economic categories.**

There is no **classification of expenditure by programme and subprogramme**. For this reason many LGUs do not programme expenditure for more than a year ahead. If expenditure were programmed for several years ahead (with an effective estimate of revenue), in the first year it would become clear that there would not be adequate funds for the completion of many capital projects in the year(s) to come. In this way all the preventable expenditure that arises when projects are uncompleted would be avoided.

**Introduce a programme and subprogramme classification of public, especially capital, expenditure, and apply it at both national and local levels.**

#### **14. The planning and financing of capital expenditure**

Decision making about capital investment and the financing of capital projects at the local level is one of the weaker links in the finances of local units. No analysis of the structure of capital expenditure or monitoring of the execution of capital projects is made or done, and the current and capital budgets are not clearly separated. This is not even stipulated by the laws about local government financing.

When they make decisions about capital financing, local units make neither investment studies nor social justifiability studies. Such a manner of working leaves an impression of lack of seriousness, which puts off potential domestic and foreign investors.

The financing of capital projects by borrowing is practically impossible because of the low fiscal capacities of the local units. The question of the asset balance sheets of some of the units is still unsettled.

**The planning of capital projects.** Local units do not undertake any long-term planning for capital projects, and most such projects are financed in line with the capacities of the local budget at any given moment in time. The reasons can be seen in the poor or non-existent registers of capital projects. Nor at the central government, alas, is there any programmatic classification of public expenditure.

Local governments do not estimate the consequences of making decisions about financing (current investment maintenance and the construction of facilities) on the execution and financing of projects in the years to come. For this reason, most projects are financed at the central government level that, however, does not have a complete oversight of the use of budgetary resources at the local level. No programme of capital financing or sectoral analysis of programmes exists, either at the local or at the central government level.

**Separate the budget of local units into current and capital parts and oblige all local units to keep a financing account.**

**Stipulate registers of capital projects at local and central government levels.**

#### **15. Performance indicators**

The system of performance in local units comes down to a comparison of planned and realised. There are individual examples of steps forward towards programmes. However, there is still no monitoring of the performance of programmes in the sense of the production of some general good or citizen satisfaction.

Information about performance does not have to be, and largely is not, part of the documentation of the annual budget. What is fundamental is monitoring of the level of revenue and expenditure, and it is budgetary balance that is in the foreground, as well as control of the borrowing of the local units. Local units do not keep up with expenditure in terms of individual activities, nor do they measure effectiveness and the costs of the activity by making a cost benefit equation, nor do they insist on quality, efficiency

and management. Performance is not an imperative even at the level of central government, and hence not at the local levels either.

**Every budgetary financial transaction should be able to identify the budget and centre of costs, its purpose or the service it provides, the source of funds and the kind of revenue or expenditure.**

**Evaluating and rewarding the work of employees.** The work of employees is not evaluated in local units. There is no system for monitoring success and quality of work, nor any incentive system for better performance. Performance is not evaluated at all. Thinking goes on within the framework provided by statute, and concrete shifts in the direction of change and improvement are expected from elsewhere, i.e., from the central government. The model of initiative and independent, active and creative, work has not been internalised. Because of the lack of existence of incentive measures or of any criteria for incentives to be awarded, individuals cannot be expected to perform creative, high-quality work. Ideas interest nobody, and the final result, in which there is no systematic effort to raise the level of the quality of the work of the employees, is inertia and red tape.

**The national government and the local units should be able to prescribe an incentives system for work well done, and penalties for substandard work.**

## **16. Accounting and methodology**

**Accounting** of the budget is complicated and regulated by numerous regulations that overlap with each other and yet are conceptually and substantially unclear. Thus budget accounting underrates obligations, overrates assets and makes consolidation impossible.

There is no single model or **methodology** for showing revenue and expenditure for all the budgets. The lack of a unified methodology makes it impossible to keep up with and consolidate local unit budgets.

**The Finance Ministry should clearly inform all local units about the prescribed form or model for financial reporting.**

**A review of the whole budgetary accounting and reporting system is necessary; this should be embodied in a single law. Various different regulations should be terminologically unified, because local units understand and apply them in different ways.**

**The Finance Ministry should lay down the obligation to adopt the annual accounts of the budgets of local units as financial reports. Changes should start from the creation of the classification of revenue and expenditure according to a certain number of modified categories. This would make the financial data gathered analysable in various ways and for various requirements.**

## **17. Budget planning**

At the beginning of the planning of LGU budgets there appears the problem of the use of the Finance Ministry guidelines, which are over-generalised for most local units.



For this reason the Finance Ministry has to pay more attention to specificities and adapt the guidelines to the units (communes, cities, counties). The problem lies in the MF sending the budget preparation and making guidelines first of all to the counties and the city of Zagreb. In line with these guidelines, the counties draw up draft estimates of their own budgets, and draw up guidelines for the cities and communes in their own areas. However, the counties do not fulfil their obligations, nor do they draw up guidelines with indicators for the cities and communes in their regions. This is the basic reason why most of these units consider the guidelines too generalised and partially inapplicable.

As well as this, the communes, cities and counties are bound to draw up a budget by 15 December for the year to come. It is not rare for the budget to be passed in the very last days of December. Many of the units have at least one and perhaps two revisions of the budget during the year - some as many as three or four.

**Adapt Finance Ministry guidelines to individual levels of local units, with the obligation being placed on local units to draw up their own indicators. Prescribe a single model of budgetary planning for all local units.**

**The plan and estimate of the budget.** The basic elements for the making of the plan and the estimate of the budget are not always uniform or detailed. They depend on the size of the budget, the structure of public expenditure and revenue, and the kind of public functions financed from the budget. Methods and quality of estimating LGU budgetary revenue and expenditure do not depend on the size of the budgetary unit or its economic power, but on the interest of the executive bodies, and the expertise and personnel of the finance departments charged with planning and preparing the budget.

**Local units should base the planning of their budgets upon their own indicators. Local units that get transfers from the national Budget have to keep to guidelines about pay and expenditure trends. And so they have to keep up with expenditure in terms of items.**

## **18. Public investment planning**

The government has not to date dealt in any serious way with the planning of public investment, nor has any overall approach to the financing of capital projects at local unit level been set up. Only at the beginning of 2000, for the 1996-1999 period, for the first time, was a complete list of capital investment per sector. This list cannot even be found in the Finance Ministry, nor do decision-makers in the Finance Ministry know of its existence. It was made and signed by the government of the country. Because of this information blockage, the competent institutions, above all the Finance Ministry, find it hard to control to what degree local government capital investments are financed and carried out. Capital projects are not grouped into programmes of public investment.

**At the central government level, keep a complete and detailed list of capital projects financed at local levels, in order to make possible control of capital subsidies transferred to local units.**

**It is necessary to introduce into the procedure of planning capital investment the practice of making investment studies with consideration of possible sources of**

**financing. Since this is to do with projects that are important for the society as a whole, the obligation to make a social justifiability study of each investment should be imposed.**

**Local administration should be equipped and trained to work with contemporary ways of planning capital projects.**

**All local units should be obliged to measure the costs and benefits of capital projects, and to plan capital projects over a longer period of time.**

Reform of the budgetary system of the local units should be carried out in several phases, for which additional concrete research into the financial position of the local unit still needs to be carried out, however. The main problem about reform is the excessive politicalisation that might attend any new initiative. For this reason it would be better to concentrate on possible improvements to the present system of local units, with the emphasis on strengthening the budget and the technique of budgeting, the budgetary process in the local units, and the construction of a more powerful financial control mechanism on the part of the central government. All the main participants in the budgetary process should be educated to understand the aims and intentions of the steps proposed for the future.