

# USPJEŠNOST PLANIRANJA PRORAČUNA JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE

---

**Grubišin, Josipa**

**Master's thesis / Diplomski rad**

**2018**

*Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj:* **University of Split, Faculty of economics Split / Sveučilište u Splitu, Ekonomski fakultet**

*Permanent link / Trajna poveznica:* <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:124:916304>

*Rights / Prava:* [In copyright](#)/[Zaštićeno autorskim pravom.](#)

*Download date / Datum preuzimanja:* **2024-07-21**

*Repository / Repozitorij:*

[REFST - Repository of Economics faculty in Split](#)



**SVEUČILIŠTE U SPLITU**  
**EKONOMSKI FAKULTET**

**DIPLOMSKI RAD**

**USPJEŠNOST PLANIRANJA PRORAČUNA**  
**JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE**

**Mentor:**

**doc. dr. sc. Josip Visković**

**Studentica:**

**Josipa Grubišin, univ. bacc.**

**Split, rujan 2018.**

## Sadržaj

|  |           |
|--|-----------|
| <b>1. UVOD .....</b>   | <b>4</b>  |
| 1.1. Problem istraživanja .....  | 4         |
| 1.2. Predmet istraživanja .....  | 6         |
| 1.3. Istraživačke hipoteze .....                                       | 8         |
| 1.4. Ciljevi istraživanja.....   | 9         |
| 1.5. Metode istraživanja .....   | 9         |
| 1.6. Doprinos istraživanja .....                                       | 10        |
| 1.7. Struktura rada .....  | 10        |
| <b>2. PRORAČUNSKI SUSTAV U REPUBLICI HRVATSKOJ .....</b>               | <b>11</b> |
| 2.1. Definicija i vrste proračuna .....                                | 11        |
| 2.2. Funkcije proračuna .....  | 13        |
| 2.3. Proračunska načela .....  | 14        |
| 2.4. Sadržaj proračuna .....   | 16        |
| 2.5. Sudionici u izradi proračuna i korisnici proračuna .....          | 17        |
| <b>3. PROCES DONOŠENJA PRORAČUNA JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE .....</b> | <b>22</b> |
| 3.1. Planiranje proračuna .....  | 23        |
| 3.1.1. Strateško planiranje .....                                      | 24        |
| 3.1.2. Financijsko planiranje .....                                    | 25        |

|  |           |
|--|-----------|
| 3.2. Priprema prijedloga proračuna .....   | 26        |
| 3.3. Izvršavanje proračuna .....   | 28        |
| <b>4. EMPIRIJSKO ISTRAŽIVANJE USPJEŠNOSTI PLANIRANJA PRORAČUNA JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE .....</b> | <b>29</b> |
| 4.1. Podaci i metodologija istraživanja .....  | 29        |
| 4.2. Rezultati istraživanja .....  | 30        |
| 4.3. Testiranje hipoteza .....   | 40        |
| <b>5. ZAKLJUČAK.....</b>   | <b>44</b> |
| <b>LITERATURA .....</b>  | <b>47</b> |
| <b>POPIS SLIKA I TABLICA.....</b>  | <b>51</b> |
| <b>SAŽETAK.....</b>  | <b>53</b> |
| <b>SUMMARY.....</b>  | <b>53</b> |

# 1. UVOD

## 1.1. Problem istraživanja

Za uspješno upravljanje bilo kojom jedinicom lokalne samouprave neophodno je poznavanje specifičnosti proračuna javnog sektora. Javni sektor se zbog složenosti funkcioniranja redovito suočava s problemima nedostatnosti sredstava za financiranje određenih aktivnosti, nejasnih procedura pri planiranju i izvršenju proračuna, netransparentnosti pri izradi proračuna, nepostojanja jasnih kodeksa ponašanja javnih službenika itd. (Blažević, Ujević, Ukić, 2013., str. 67).

Svaka lokalna jedinica ima svoj lokalni proračun odnosno plan prihoda i rashoda. Istovremeno, svi se proračuni lokalnih jedinica vode na razini države kao jedinstveni proračun lokalnih jedinica (Ott, 2009., str. 47). Jedinice lokalne samouprave nemaju jednake resurse koje su temelj razvoja. Planiranje proračuna od iznimne je važnosti za uspješno upravljanje jedinicama lokalne samouprave budući da je u praksi najčešća situacija nedostatak financijskih sredstava. Upravljanje jedinicama lokalne samouprave usredotočeno je na programe i planove čija realizacija gotovo u potpunosti ovisi o proračunskim sredstvima. Čest je slučaj da su lokalne zajednice premalene da bi organizirale djelotvoran rad lokalnih služba, jer im nedostaje financijska autonomija (Bajo, 1999).

Da bi mogla djelovati neometano, jedinica lokalne (i regionalne) samouprave posebnu pozornost posvećuje upravo procesu donošenja proračuna, koji je vrlo važan za svako gospodarstvo, ali i za stanovništvo. To je instrument koji najneposrednije povezuje državnu i lokalnu razinu, ali i predstavnička i izvršna tijela vlasti, na svim razinama. Državni proračuni, naime, najčešće imaju uređen sustav transfera financiranja što ih se svake godine dodjeljuje proračunima, a sve lokalne jedinice, za uzvrat, uglavnom moraju izvješćivati središnju vlast o ukupnim svotama proračuna, kako bi se znalo ukupnu visinu općeg proračuna države. (Bratić, 2008).

Financijski plan treba biti uravnotežen te je potrebno uključiti i predviđeni manjak, odnosno višak prihoda. Tijekom godine moguće su nepredviđene okolnosti koje dovode do neplaniranih ostvarenja prihoda i primitaka te rashoda i izdataka proračunskih korisnika JLP(R)S. Kroz financijski plan potrebno je pokazati korekcije pogrešnih odluka iz prošlosti i

pronaći načine za njihovo uravnoteženje sa stvarnim stanjem. Manjkovi se mogu pokriti ili na teret novih izvora financiranja, odnosno rasta prihoda ili smanjenjem rashoda u visini nastalih manjkova.

Prema podacima Ministarstva financija, analizom Izjava o fiskalnoj odgovornosti i Upitnika o fiskalnoj odgovornosti za 2016. godinu jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u području planiranja utvrđeno je 121 slabosti i nepravilnosti što predstavlja poboljšanje u odnosu na 2015. godinu kada ih je utvrđeno 178. Na slabosti i nedostatke u procesu planiranja ukazuje i Državni ured za reviziju, posebice na problem nerealnog planiranja prihoda i rashoda. Prilikom planiranja proračuna, odnosno financijskog plana ne uzimaju se u obzir cjeloviti podaci o preuzetim ugovornim obvezama, kao ni podaci o potencijalnim obvezama.

Planiranje i izvršavanje planova proračunskih korisnika u dostupnoj literaturi vrlo je šturo obrađeno iako iz njihovih planova proizlaze proračuni lokalnih jedinica, državni proračun, a posljedično i proračun opće države. Kad je riječ o nerealnom planiranju proračuna JLP(R)S, u praksi se može susresti mnogo primjera. Grad Knin je u 2016. godini od planiranih 75.307.281 kn prihoda ostvario 44.831.403,78 kn, što ukazuje na svega 60% ostvarenih prihoda naspram planiranima i evidentno loše planiranje proračunskih sredstava. Za istu godinu grad Knin je planirao 63.310.511,00 kn rashoda, a ostvareno je 38.369.660,88 kn, što također ukazuje na velika odstupanja od planiranog. Općina Tisno je od 223.000,00 kn planiranih prihoda od financijske imovine u 2016. godini ostvarila svega 78.493,29 kn, odnosno svega 35%. Uvidom u Godišnjem izvještaju o izvršenju proračuna Općine Seget za 2014. godinu od planiranih 20.678.660,00 kn ostvareno je tek 13.632.607,69 kn ili 66%. Planiranje rashoda u proračunu općine Seget također je u 2014. godini bilo nerealno. Od planiranih 18.200.130,00 kn ostvareno je 10.887.310,87 rashoda ili 60%.

Manji problem je ostvareni višak proračunskih sredstava u odnosu na planirani, koji se isto tako može dogoditi i tumačiti kao neadekvatno planiranje. Tako je npr. grad Vodice u 2016. godini ostvario gotovo 15% više proračunskih sredstava, odnosno 55.343.050,00 kn naspram planiranih 48.159.100,00 kn, što je bio povod za rebalans.

Proračunski korisnici imaju obvezu odgovornog upravljanja javnim sektorom i samim tim obvezu odgovornog planiranja proračunskih sredstava. Djelovanje proračunskog sektora obilježavaju izražene manjkavosti i ograničenja. To su najčešće stalni porast javnih rashoda uz rastuću nedostatnost sredstava za njihovo financiranje, nedovoljna transparentnost javne

potrošnje, nejasne i netransparentne procedure ponašanja i definiranja odgovornosti javne vlasti, neizgrađen sustav vrijednosti i neučinkovita javna administracija (Vašiček 2009, str. 396).

Procedura donošenja lokalnog proračuna prilično je duga i složena te ima nekoliko faza kao što su priprema proračuna, planiranje proračuna i izvršenje proračuna (Bratić 2008). U kontekstu proračuna može se govoriti o strateškom planiranju i financijskom planiranju. Strateško planiranje pokazalo se kao vrlo važan čimbenik uspješnog razvoja (Perko Šeparović 2006, str. 11). Strateškim planiranjem nastoji se uskladiti ciljeve na lokalnoj razini s ciljevima na nacionalnoj razini odnosno na razini regije ili države. Utvrđivanje prioriteta strateškog planiranja vodič je u donošenju proračunskih odluka (Bratić 2008).

Sukladno svemu navedenom može se zaključiti da je proces donošenja proračuna odnosno njegovog planiranja zahtjevan i složen i upitno je koliko JLP(R)S uspješno planiraju proračunske prihode i rashode odnosno sami proračun. Dakle, problem istraživanja ovog rada odnosi se na uspješnost planiranja proračuna jedinica lokalne samouprave.

## **1.2. Predmet istraživanja**

Shodno navedenom problemu istraživanja, predmet istraživanja ovog rada čine jedinice lokalne samouprave, proračun i uspješnost planiranja proračuna.

**Jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (JLP(R)S)** jest općina, grad i županija čija tijela obavljaju funkcije, izvršavaju zadaće i donose programe propisane zakonom i odlukama donesenima na temelju zakona, za što se sredstva osiguravaju u njihovu proračunu (Zakon o proračunu, NN 136/12, 15/15, čl. 3, st. 22). Okosnicu djelovanja JLP(R)S čine Zakon o proračunu i Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi. rada. Lokalne i regionalne jedinice čine treću razinu proračuna, uz pomoć koje država prikuplja i troši novac. Prema Zakonu o proračunu, izabrane jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave obavljaju zadaće i donose programe propisane zakonom i odlukama utemeljenim na zakonu, a sredstva se osigurava u njihovu proračunu i financijskom planu proračunskih korisnika. Prema podacima Ministarstva uprave, lokalnu i područnu samoupravu 556 jedinica lokalne samouprave, i to 428 općina i 127 gradova te 20 jedinica područne (regionalne) samouprave i Grad Zagreb. Očito je riječ o malenoj državi s velikim brojem lokalnih jedinica.

Prevelik broj lokalnih jedinica često ne omogućuje tijelima središnje vlasti sagledati njihovu realnu financijsku sliku. (Bratić, 2008).

**Izvršno tijelo** je Vlada Republike Hrvatske te u općini općinski načelnik, u gradu gradonačelnik, a u županiji župan koje svom predstavničkom tijelu predlaže proračun i polugodišnji i godišnji izvještaj o izvršenju proračuna (Zakon o proračunu, NN 136/12, 15/15, čl. 3, st. 19). Odgovorna osoba jedinice lokalne samouprave odgovorna je za zakonito i pravilno planiranje i izvršavanje proračuna (Zakon o proračunu, NN 136/12, 15/15, čl. 13, st. 1).

Zakonom o proračunu definiran je proračun kao osnovni instrument financiranja javnih izdataka od općeg i zajedničkog interesa za jednu zemlju (Zakon o proračunu, NN 136/12, 15/15, čl.). **Proračun** je temeljni plansko-financijski dokument kojim se procjenjuju prihodi i primici te rashodi i izdaci države, odnosno jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za jednu godinu, a procjena prihoda i primitaka te rashoda i izdataka za višegodišnje razdoblje čini projekciju (Vidović 2015, str. 12). **Proračun jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave** je akt kojim se procjenjuju prihodi i primici te utvrđuju rashodi i izdaci jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave za jednu godinu, u skladu sa zakonom i odlukom donesenom na temelju zakona, a donosi ga njezino predstavničko tijelo (Zakon o proračunu, NN 136/12, 15/15, čl. 3, str. 46). Prihodi proračuna lokalnih jedinica vode se na isti način kao i prihodi državnog proračuna. Svi se prihodi lokalnih jedinica dijele na porezne prihode, neporezne prihode, kapitalne prihode te dotacije (sredstva dopunskog financiranja lokalnih jedinica) (IJF, 2018). Proračun se sastoji od općeg i posebnog dijela, a na razini jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i od plana razvojnih programa (Grubišić, Nušinić, Roje 2009, str. 347).

Nadalje, Zakonom o proračunu (NN 136/12, 15/15) definirani su svi proračunski procesi pa tako i planiranje proračuna. Temelj za planiranje proračuna su strateško planski dokumenti kao npr. Smjernice Vlade Republike Hrvatske o makroekonomskoj i fiskalnoj politici, Upute Ministarstva financija Republike Hrvatske za izradu proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i sl.

Planiranje proračuna u skladu s programskom klasifikacijom znači prikazati rashode unutar aktivnosti i projekata, a aktivnosti i projekte zatim prikazati kroz programe, postaviti ciljeve koje program mora zadovoljiti te definirati indikatore uspješnosti izvršenja, odnosno



postizanja ciljeva (Bratić 2008, str. 58). Ovisno o tome koliko je kvalitetno i realno te sukladno financijskim mogućnostima pripremljena programska klasifikacija, toliko uspješna će biti i realizacija proračuna. Izvršnim tijelima nije strano napuhivanje planiranog proračuna iz političkih razloga, pri čemu onda sama realizacija izostane. Jasno je da planiranje, zbog nepredviđenih okolnosti, ne može biti sto posto uspješno, ali nužno je pri planiranju biti realan i nastojati minimizirati velika odstupanja realiziranog od planiranog te time dati jasnu sliku stanovnicima pojedinog područja o mogućnostima funkcioniranja odnosno ulaganja same JLP(R)S.

### **1.3. Istraživačke hipoteze**

Hipoteze koje proizlaze iz problema i predmeta istraživanja te koje će se ovim istraživanjem provjeriti su sljedeće:

**H1: Planirana proračunska sredstva značajno odstupaju od realiziranih sredstava na razini JLP(R)S.**

Tijekom godine moguće su nepredviđene okolnosti koje dovode do neplaniranih ostvarenja prihoda i rashoda proračunskih korisnika te su određena odstupanja od planiranog proračuna realna. Međutim, značajnija odstupanja od 40, 50 ili 60% pokazatelj su neadekvatnog planiranja proračunskih sredstava. Također, potrebno je obrazložiti najvažnije uzroke odstupanja od izvršenja planiranih proračunskih sredstava.

**H2: Izvršna tijela JLP(R)S, pri planiranju proračuna, sklone su "napuhavanju" proračunskih prihoda i rashoda.**

Pretjerano optimistične procjene proračunskih prihoda mogu prikriti probleme na razini JLP(R)S i time značajno utjecati na kvalitetu upravljanja javnom imovinom. Do "napuhavanja" proračunskih prihoda i rashoda može doći iz više razloga. Izvršna tijela na taj način često prikrivaju tešku i neodrživu financijsku situaciju JLP(R)S. Također, u izbornim godinama proračuni JLP(R)S često su planirani na nerealnim temeljima radi dobivanja političkih poena.

#### 1.4. Ciljevi istraživanja

Ciljevi istraživanja predstavljaju namjeru provedenog istraživanja. Ciljevi proizlaze iz problema, predmeta i postavljenih hipoteza istraživanja. S teorijskog stajališta, cilj rada jest opisati teorijske aspekte proračunskog procesa i planiranja proračuna.

S empirijskog stajališta, cilj ovog rada je istražiti uolikoj mjeri realizirana proračunska sredstva odstupaju od planiranih, bilo da je riječ o pozitivnom ili negativnom rezultatu.

#### 1.5. Metode istraživanja

Koncipiranje i izrada rada temeljeni su na sustavnom proučavanju dostupne stručne literature, knjiga, stručnih i znanstvenih radova, priručnika, zakona, propisa, nastavnih materijala kao i korištenjem interneta.

Dio rada koji je usmjeren na teoriju temelji se na pregledu dostupne literature iz područja proračunskog računovodstva i zakonskih propisa koji se vežu uz regulatorni okvir proračunskog planiranja.

U okviru izrade teorijskog dijela rada korištene su metoda analize i sinteze, metoda indukcije i dedukcije te metoda kompilacije. **Metoda analize** odnosi se na raščlanjivanje složenijih pojmova, sudova ili zaključaka na manje i jednostavnije sastavne dijelove kako bi se mogli pojedinačno izučavati. **Metoda sinteze** je obrnut proces, predstavlja postupak znanstvenog istraživanja putem spajanja dijelova ili pojedinačnih elemenata u jednu cjelinu. **Deduktivnom metodom** se iz općih stavova i pretpostavki izvode konkretne i pojedinačne tvrdnje, dok se **induktivnom metodom** pojedinačne spoznaje formiraju u uopćene teorije i spoznaje. **Metoda kompilacije** podrazumijeva preuzimanje tuđih rezultata, opažanja, stavova, zaključaka i spoznaja (Zelenika 2000, str. 323-330).

## **1.6. Doprinos istraživanja**

Doprinos ovoga istraživanja ogleda se u činjenici da ovakvo istraživanje nije provedeno i da ne postoje znanstveni radovi koji se bave ovakvom tematikom. Na lokalnim razinama ponegdje postoje interni podaci koji uključuju praćenje planiranih i realiziranih proračunskih sredstava i oni se koriste kao smjernice u procesu donošenja proračuna.

## **1.7. Struktura rada**

Rad je podijeljen na dva dijela. Prvi dio rada obuhvaća teorijske osnove, a sastoji se od tri poglavlja. U prvom, uvodnom poglavlju bit će prikazana metodologija izrade rada koja obuhvaća definiranje problema i predmeta istraživanja, definiranje ciljeva, metode koje se koriste za prikupljanje, analizu i interpretaciju podataka te strukturu rada.

U drugom poglavlju rada bit će opisan proračunski sustav u Republici Hrvatskoj koji je definiran Zakonom o proračunu. Zakonom su definirana načela proračuna, korisnici proračunskih sredstava, sudionici u izradi proračuna kao i svi drugi obavezni elementi u proračunskom sustavu Republike Hrvatske.

Proces donošenja proračuna jedinica lokalne samouprave bit će opisan u trećem poglavlju rada. Proces proračuna vrlo je kompleksan i obuhvaća nekoliko faza od pripreme proračuna, preko planiranja proračuna pa do izvršenja proračuna koje uključuje i kontrolu provedbe proračuna.

Četvrto poglavlje je ujedno i empirijski dio rada u kojem se promatraju odstupanja planiranih i realiziranih proračunskih sredstava te uspješnost planiranja proračuna JLP(R)S s odabranim primjerima iz prakse.

Peto poglavlje predstavlja zaključak, gdje će se rezimirati rezultati dobiveni u empirijskom dijelu rada, te će se donijeti sudovi na temelju sinteze teorijskog i empirijskog dijela rada. Na kraju slijedi popis literature, popis tablica i slika, te sažetak na hrvatskom i engleskom jeziku.

## 2. PRORAČUNSKI SUSTAV U REPUBLICI HRVATSKOJ

Radi cjelovitijeg uvida u temu potrebno je definirati proračun i steći uvid u proračunski sustav u Republici Hrvatskoj. Proračun je mehanizam čije su se funkcije i obilježja razvijala tijekom povijesti.

Riječ proračun (engl. *budget*) potječe od srednjovjekovne engleske riječi *bouge* što označava kožnu torbu, odnosno vrećicu. U engleskoj parlamentarnoj terminologiji ta je riječ označavala kožnatu torbu u kojoj je ministar financija u parlament donosio prijedlog o prihodima i izdacima države za iduće razdoblje pa se i rabi kao naziv za plan prihoda i rashoda u određenom vremenskom razdoblju (IJF, 2018). U Hrvatskoj se uobičajeno koristi riječ proračun, dok se budžet češće susreće u ekonomskoj terminologiji i vezana je za poslovnu sferu.

### 2.1. Definicija i vrste proračuna

Pojam proračuna poznat je već nekoliko stoljeća. Proračun je jedan od instrumenata politike financiranja javnih rashoda i javne potrošnje te je kao takav važan za državu i njene građane koji plaćanjem poreza i drugih javnih davanja postaju uplatitelji prihoda u proračun (Jelčić, 1997; Budimir, 2006). To je vrlo složen ekonomski instrument države, čija je uloga naglašenija zbog njegove važnosti u provođenju temeljnih ciljeva ekonomske politike. O važnosti planiranja i izvršavanja proračuna kojima se troše javna sredstva, govori i količina zakona, propisa, pravilnika i drugih akata kojima se uređuje ovo područje kao i brojne izmjene istih (Bratić, 2008).

Institut za javne financije Republike Hrvatske definira proračun kao procjenu godišnjih prihoda i primitaka te utvrđeni iznos izdataka i drugih plaćanja države, odnosno lokalne jedinice koje odobrava Sabor Republike Hrvatske, odnosno skupština lokalne jedinice u skladu s odredbama Ustava i drugih zakona.

Prema Malatestiniću (2011., str. 5), proračun je plan financijskih aktivnosti u određenom vremenskom razdoblju, uključujući sve planirane prihode i primitke te rashode i izdatke u proračunskom razdoblju koje počinje 1. siječnja i završava 31. prosinca.

Proračun se donosi za svaku fiskalnu godinu i važeći je tijekom trajanja te godine. Fiskalna godina naziv je za vremenski period od dvanaest mjeseci za koji se planiraju prihodi i rashodi i za koji se donosi proračun. Fiskalna godina, može se, ali i ne mora poklapati s kalendarskom godinom. U Republici Hrvatskoj fiskalna godina poklapa se s kalendarskom te traje od 1. siječnja do 31. prosinca (Ott, 2009: 88). Prihodi i primici u proračunu planiraju se za podmirenje poslova i zadataka korisnika proračuna. To je temeljni financijski dokument prilikom čijeg se donošenja mora poštivati posebna zakonska procedura temeljno uređena Zakonom o proračunu (Upute za izradu proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za razdoblje 2018. - 2020.).

Uzimajući u obzir razinu javne vlasti, Zakon o proračunu (NN 87/08, 136/12, 15/15, čl. 3) u Hrvatskoj razlikuje dvije vrste ili razine proračuna. **Državni proračun** je proračun je koji se donosi na razini Republike. To je sustavni pregled planiranih prihoda i rashoda države u određenom vremenskom razdoblju. Formulira ga Vlada, a prihvaća Sabor.

**Proračun JLP(R)S-a** donosi se na nižim razinama vlasti, odnosno na razini općine, grada ili županije. To je akt kojim se procjenjuju prihodi i primici te utvrđuju rashodi i izdaci jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave za jednu godinu, u skladu sa zakonom i odlukom donesenom na temelju zakona, a donosi ga njezino predstavničko tijelo (Bratić, 2008). Nastavno na navedeno, opći proračun čine središnji proračun i proračuni jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te izvanproračunski korisnici jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Proračune svih regionalnih i lokalnih jedinica planira se jednako kao središnji državni proračun (Malatestinić, 2011).

Postoji velika sličnost u načinu izrade, donošenja i izvršavanja te na kraju i nadzora ovih razina proračuna, a razlike koje se javljaju posljedica su razlika u nadležnostima između pojedinih razina javne vlasti kao i veličini proračuna kojeg obuhvaćaju (Vašiček i Vašiček, 2016: 30).

Proračun kao ekonomski instrument države vrlo je složen jer ima važnu ulogu u ukupnome ekonomskom i društvenom životu svake države. Pomoću proračuna postižu se i temeljni ciljevi ekonomske politike (Jurlina Alibegović, 2007)

## 2.2. Funkcije proračuna

Proračun JLP(R)S ima određene temeljne funkcije, a Maletestić (2011) i Bratić (2008) navode sljedeće: pravna, ekonomska, politička, strateška i komunikacijska.

**Pravna funkcija** proračuna proizlazi iz slijeda pravnih odnosa različitih čimbenika u pojedinim fazama proračunskog procesa. Sam proračun je pravni akt koji osigurava usklađenost s odgovarajućim zakonima i drugim propisima kroz uspostavu procesa pripreme proračuna. Pravne funkcije proračuna usmjerene su na pravno uređenje aktivnosti javnog sektora, jer one, uz ostalo, utječu djelomice i na ponašanje privatnog sektora. Proračun se, u pravilu, donosi u obliku zakona praćenih brojnim pravnim aktima što uređuju prikupljanje proračunskih prihoda. Osim toga, s proračunom se povezuje i određen broj pravnih akata što utvrđuju način ispunjenja proračuna, odnosno iskorištenja odobrenih proračunskih sredstava.

**Ekonomska funkcija** proračuna ostvaruje se kroz alokaciju, redistribuciju i stabilizaciju resursa. Ekonomska funkcija proračuna osigurava fiskalne izvore i ukupne javne prihode radi financiranja planiranih javnih izdataka, što znači da im je najvažnija zadaća osigurati stalan priljev javnih prihoda, kako ni u jednom trenutku ne bi bilo upitno ispunjavanje javnih funkcija. Proračun je financijski plan koji uspostavlja financijsku politiku i strateški je plan za lokalnu jedinicu.

**Politička funkcija** proračuna ogleda se u utjecaju proračuna na ekonomsko stanje zemlje i na elemente kao što su npr. ekonomski rast, zaposlenost, raspodjela dohotka, potrošnja, štednja, inflacija, itd.

**Strateška funkcija** proračuna ima ulogu stjecanja uvida u jasno iznese dugoročne i kratkoročne ciljeve i strategije lokalne zajednice koje se ocrtavaju u proračunu. Izvršnom čelniku se daje prilika da u proračunu objasni sadržajni učinak strateških promjena na aktivnosti, razinu usluga i financijsku dobrobit lokalne zajednice.

**Komunikacijska funkcija** proračuna ogleda se u komunikaciji s javnošću na način da se putem njega pružaju sažete informacije korištenjem tablica i grafikona kako bi se naglasile informacije, objasnili učinci planiranja proračuna. To je sažet način na koji donositelji odluka u jedinicama lokalne samouprave mogu prenositi informacije o promjenama, razlozima za odluke i promijenjenoj viziji budućnosti. Proračunski proces može biti djelotvorno sredstvo

pomaganja građanima da razumiju potrebu za promjenama i razloge koji stoje iza strategije i političkih odluka. Za potrebe statističkog praćenja, a radi učinkovitosti korištenja podataka, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave unose podatke po ekonomskoj klasifikaciji počevši od proračuna za 2015. i projekcija za 2016. i 2017. godinu, kao i za naredna trogodišnja razdoblja, u posebnu web aplikaciju Ministarstva financija "Financijski planovi JLP(R)S".

Petak (2006) navodi još neke funkcije proračuna u kontekstu upravljanja JLP(R)S. Autor navodi kako proračun odražava buduće poteze vlasti, tj. vjerojatnost da će vlada nešto učiniti, odnosno da neće učiniti. Čitanjem proračunskog dokumenta moguće je ustanoviti koja će dobra i usluge vlada tretirati kao javna, a koja će prepustiti tržištu, tko će imati veće, a tko manje koristi od proračunskih sredstava.

Nadalje, proračun ukazuje na relativni odnos odluka donesenih zbog zadovoljavanja interesa birača u izbornim jedinicama i odluka vođenih načelima efikasnosti i efektivnosti te širim nacionalnim interesima. Proračunskim se procesom omogućuje povezivanje preferencija birača i rezultata vladinih odluka. Na taj se način proračun pokazuje kao snažno sredstvo demokratske odgovornosti prema građanima, koji stjecanjem slike o tome kamo odlazi njihov novac dobivaju mogućnost ograničavanja vlasti (Bratić, 2008; Ott, 2008).

### **2.3. Proračunska načela**

Proračun se izrađuje u skladu s proračunskim načelima koja su navedena Zakonom o proračunu (87/08, 136/12, 15/15, čl. 4-12). **Načelo jedinstva i točnosti proračuna** podrazumijeva da se prihodi i primici te rashodi i izdaci državnog proračuna i proračuna JLP(R)S-a iskazuju po bruto-načelu, tj. da se iznosi prihoda i rashoda ne prebijaju. Također, Zakon propisuje da sredstva proračuna služe za financiranje rashoda, funkcija i programa u visini koja je utvrđena proračunom. Sredstva proračuna koriste se za financiranje rashoda, funkcija i programa tijela jedinica lokalne samouprave i drugih proračunskih i izvanproračunskih korisnika u visini utvrđenoj proračunom (Malatestinić, 2011).

**Načelo jedne godine** govori da se proračun donosi za proračunsku godinu i da za nju vrijedi te da ga je potrebno donijeti prije početka proračunske godine na koju se odnosi. Ovo načelo, kako navodi Malatestinić (2011) nalaže i da se u proračunu trebaju planirati sredstva za

pokriće preuzetih obveza iz prethodnih godina kao i za obveze nastale u tekućoj godini. Proračun se donosi za proračunsku godinu i vrijedi za tu godinu. Proračunska godina razdoblje je od dvanaest mjeseci koje počinje 1. siječnja, a završava 31. prosinca kalendarske godine. U proračunu se planiraju sredstva za pokriće preuzetih obveza iz prethodne/ih godina, kao i sredstva za plaćanje obveza nastalih u tekućoj fiskalnoj godini za koju se proračun donosi (Upute za izradu proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za razdoblje 2018. - 2020.)

**Načelo uravnoteženosti** ističe da ukupni prihodi i primici moraju pokrivati ukupne rashode i izdatke. Proračun u svakom trenutku treba biti uravnotežen, a ukoliko zbog izvanrednih nepredviđenih okolnosti dođe do narušavanja ravnoteže proračuna, mora se pristupiti uravnoteženju proračuna. Uravnoteženje proračuna postiže se na način da se nađu novi prihodi i primici ili da se smanje predviđeni rashodi i izdaci (Ott, 2008). Uravnoteženje proračuna provodi se izmjenama i dopunama proračuna tijekom proračunske godine na način identičan onome za donošenje proračuna. U praksi se često koristi pojam rebalansa koji označava izmjene i dopune, odnosno uravnoteženje proračuna.

**Načelo obračunske jedinice** propisuje da se svi prihodi i rashodi kao i primici i izdaci iskazuju u kunama te da se u istoj valuti iskazuju i financijski izvještaji (Malatestinić, 2010., str. 10).

**Načelo univerzalnosti** ističe da prihodi i primici služe za podmirivanje svih rashoda i izdataka, osim ako zakonom ili odlukom o izvršavanju proračuna nije drugačije propisano (Zakon o proračunu, NN 87/08, 136/12, 15/15, čl. 9). Za financiranje određenih rashoda i izdataka koriste se namjenski prihodi i primici određeni posebnim propisima. Namjenski prihodi i primici proračuna jesu i pomoći, donacije, prihodi za posebne namjene, prihodi od prodaje ili zamjene imovine u vlasništvu jedinica lokalne samouprave, naknade s naslova osiguranja i namjenski primici od zaduživanja i prodaje dionica i udjela (Malatestinić, 2010., str. 10).

**Načelo specifikacije** propisuje da prihodi i primici te rashodi i izdaci u proračunu moraju biti klasificirani prema proračunskim klasifikacijama te uravnoteženi s prihodima i primicima.

**Načelo dobrog financijskog upravljanja** govori da se proračunska sredstva moraju koristiti u skladu s načelima dobrog financijskog upravljanja, a posebno u skladu s načelima ekonomičnosti, učinkovitosti i djelotvornosti, odnosno na načelu postizanja očekivanih



rezultata uz korištenje raspoloživih sredstava na najbolji mogući način (Malatestinić, 2010., str. 11).. **Načelo transparentnosti** znači da proračuni i svi uz njih vezani dokumenti moraju biti dostupni javnosti (Ott, 2009). Informacije moraju biti prezentirane na način koji je jasan i pregledan te kao takav prihvatljiv građanima. Proračunski i izvanproračunski korisnici koji nemaju vlastite internetske stranice objavljuju godišnje financijske izvještaje na internetskim stranicama nadležnog razdjela organizacijske klasifikacije državnog proračuna, odnosno nadležne jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, u roku od osam dana od dana njihove predaje (Zakon o proračunu, NN 87/08, 136/12, 15/15, čl. 12., stav. 6).

#### **2.4. Sadržaj proračuna**

Izrada proračuna temelji se Zakonu o proračunu, uputama Ministarstva financija i drugih pravnih akata izvršnog čelnika i predstavničkog tijela jedinica lokalne samouprave. Sadržaj i forma proračuna unaprijed je zadana kako bi sve JLP(R)S unificirale proces donošenja proračuna. Proračun sadrži opći dio proračuna, posebni dio proračuna i plan razvojnih programa.

**Opći dio proračuna** – čine ga Račun prihoda i rashoda i Račun financiranja (Zakon o proračunu, NN 87/08, 136/12, 15/15, čl. 16). Račun prihoda i rashoda proračuna sastoji se od prihoda i rashoda prema ekonomskoj klasifikaciji. U Prihode spadaju a) prihodi od poreza, b) doprinosi za obvezna osiguranja, c) pomoći, d) prihodi od imovine, e) prihodi od pristojbi i naknada, f) ostali prihodi i g) prihodi od prodaje nefinancijske imovine. Rashodi obuhvaćaju a) rashode za zaposlene, b) materijalne rashode, c) financijske rashode, d) subvencije, e) pomoći, f) naknade građanima i kućanstvima na temelju osiguranja i druge naknade, g) ostale rashode i h) rashode za nabavu nefinancijske imovine (Zakon o proračunu, NN 87/08, 136/12, 15/15, čl. 18). U Računu financiranja iskazuju se primici od financijske imovine i zaduživanja te izdaci za financijsku imovinu i za otplatu kredita i zajmova (Zakon o proračunu, NN 87/08, 136/12, 15/15, čl. 19).

**Posebni dio proračuna** – sastoji se od plana rashoda i izdataka proračunskih korisnika iskazanih po vrstama, raspoređenih u programe koji se sastoje od aktivnosti i projekata (Zakon o proračunu, NN 87/08, 136/12, 15/15, čl. 16., stav. 3).

**Plan razvojnih programa** – dokument jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave sastavljen za trogodišnje razdoblje, koji sadrži ciljeve i prioritete razvoja jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave povezane s programskom i organizacijskom klasifikacijom proračuna. (Zakon o proračunu, NN 87/08, 136/12, 15/15, čl.16., stav. 4). Usklađuje se svake godine, a u njemu se iskazuju planirani rashodi proračuna vezani uz provođenje investicija, davanje kapitalnih pomoći i donacija u sljedeće tri godine, koji su razrađeni po pojedinim programima, po godinama u kojima će rashodi za programe teretiti proračune sljedećih godina te po izvorima financiranja za cjelovitu izvedbu programa (Malatestinić, 2010., str. 12).

Malatestinić (2011) navodi kako se uobičajeno istovremeno s proračunom donosi i Program održavanja objekata i uređaja komunalne infrastrukture, Program izgradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture te Program izgradnje objekata i uređaja vodne infrastrukture.

Petak (2006) navodi kako proračun u ovome aspektu treba sadržavati nekoliko bitnih kriterija ukoliko ga se želi uvažiti kao dokument koji vodi k realiziranju politika lokalne zajednice. Prije svega, potrebno je da se u proračunu vidi jasna formulacija dugoročnih ciljeva. Ciljevi trebaju biti vezani uz jasne mjere njihova ostvarenja. Ciljevi bez operativnih mjera čine proračun nepotpunim dokumentom. Osim iskazivanja dugoročnih ciljeva neke lokalne samouprave, dobro je ako se u proračunskome dokumentu istaknu i kratkoročne mjere. Riječ je o mjerama koje mogu biti financijske i/ili programske. Sljedeći kriterij koji obvezno mora sadržavati proračunski dokument odnosi se na organizacijske jedinice, od kojih svaka treba imati jasno istaknute ciljeve i mjere za ostvarivanje politike u svojoj domeni.

## **2.5. Sudionici u izradi proračuna i korisnici proračuna**

U Hrvatskoj postoji državna razina vlasti (sve državne ustanove i izvanproračunski fondovi), regionalna ili područna (županije) te lokalna (gradovi i općine) razina vlasti. Ustavom se uspostavlja i trodiobu vlasti na zakonodavnu (Hrvatski sabor), izvršnu (Vlada) i sudbenu (Bratić, 2008). Nositelj izvršne vlasti je Vlada Republike Hrvatske i provoditelj politike koju je utvrdio Hrvatski sabor. Vlada utvrđuje ukupnu ekonomsku politiku iz čega se izvode prijedlozi fiskalne politike, definiraju se strategije i struktura državnog proračuna, utvrđuje se iznos planiranih prihoda, način na koji će se ti prihodi prikupiti kao i prijedlog na što će se potrošiti i u kojem iznosu za koje funkcije i programe da bi se postigli postavljeni ciljevi (Ott,

2008). Lokalna je samouprava najniža razina javnoga sustava uprave i zato u bliskoj vezi s drugima političkim jedinicama, npr. sa susjednim općinama, okruzima, pokrajinama itd.

Ministarstva su također značajni sudionici prilikom izrade proračuna jer sudjeluju u izradi planiranih izdataka i primitaka za svoje područje djelovanja. Ministarstvo financija ima ključnu ulogu u procesu pripreme proračuna te je ujedno posrednik između Vlade i proračunskih korisnika (Bratić, 2008).

Priprema proračuna i njegovo donošenje cjelogodišnji je proces u koji su uključena brojna tijela. Korisnici državnog proračuna su sve institucije, ministarstva, državne agencije i poduzeća koji se financiraju iz državnog proračuna. U tu skupinu pripadaju i Sabor, predsjednik Republike, Vlada te Ministarstvo financija, koji su ujedno i glavni sudionici procesa izrade državnog proračuna (Malatestinić, 2011). Korisnici lokalnih proračuna su institucije koje je osnovala lokalna jedinica, te koje se većim dijelom financiraju iz lokalnog proračuna; njihovi proračunski prihodi i rashodi sastavni su dio lokalnog proračuna. To su, primjerice, srednje i osnovne škole te dječji vrtići. Osim korisnika lokalnih proračuna postoje i izvanproračunski korisnici lokalnih proračuna. To su pravne osobe u kojima lokalne jedinice imaju odlučujući utjecaj na upravljanje, a financiraju se djelomično iz proračuna i djelomično od prihoda od vlastite djelatnosti (Bratić, 2008). Za izvanproračunske korisnike lokalnih proračuna važno je napomenuti da vode svoje proračune koji se nazivaju i financijski planovi. Njihovi prihodi i rashodi nisu sastavni dio lokalnih proračuna, već se samo uključuju u konsolidirani proračun lokalnih jedinica (Ott, 2008).

Na lokalnoj razini postoji nekoliko sudionika u izradi proračuna kako je prikazano na slici 1. Malatestinić (2011) opisuje zadaće svakog od njih.

Izvršni čelnik putem smjernica i u suradnji s upravnim tijelom za financije predlaže predstavničkom tijelu lokalnu proračunsku politiku za proračunsku godinu i sljedeće dvije fiskalne godine. U okviru smjernica predlaže procjenu planiranih prihoda i primitaka, te prioritete u financiranju, kao i okvirni prijedlog opsega financijskog plana po proračunskim korisnicima za sljedeću proračunsku godinu, te za dvije sljedeće fiskalne godine. Izvršni čelnik prijedlogom proračuna utvrđuje lokalnu proračunsku politiku unutar utvrđenih gospodarskih, socijalnih i političkih ciljeva. Također, utvrđuje prijedlog prihoda i mjera za ubiranje prihoda, daje prijedloge raspodjele proračunskog novca za pojedine namjene i prioritete. Jedini ovlašten predlagatelj proračuna u općini je općinski načelnik, odnosno u

gradu je to gradonačelnik. U prijedlogu proračuna predlaže sredstva za proračunsku zalihu koja se mogu koristiti za nepredviđene namjene, za koje u proračunu nisu osigurana sredstva ili za namjene za koje se tijekom godine pokaže da za njih nisu utvrđena dovoljna sredstva jer ih pri planiranju proračuna nije bilo moguće predvidjeti.

**Slika 1. Sudionici u proračunskom procesu**



**Izvor: Malatestinić (2011)**

Predstavničko tijelo raspravlja o prijedlogu proračuna, analizira programe i proračunsku politiku koju je predložio izvršni čelnik, odobrava mjere za promjene proračunskih dijelova. Ako se tijekom rasprave o prijedlogu proračuna podnesu amandmani kojima se predlaže povećanje proračunskih rashoda i izdataka, istodobno se predlaže smanjivanje drugih rashoda i izdataka. Nadalje, predstavničko tijelo donosi i izmjene i dopune proračuna, u slučaju kada se tijekom proračunske godine zbog nastanka novih obveza povećaju rashodi, te kada se smanje ili povećaju prihodi, kako bi se postiglo uravnoteženje prihoda i rashoda proračuna. O izvršenoj preraspodjeli izvršni čelnik izvještava predstavničko tijelo u roku utvrđenom u odluci o izvršavanju proračuna. Stupanj utjecaja lokalnih vijećnika u donošenju proračuna različit je. Čimbenici što određuju utjecaj lokalnoga predstavničkog tijela na proračun ovise o

stranačkoj disciplini te o autonomnosti proračunskih korisnika. Oni ograničuju, ali ne isključuju utjecaj lokalnoga predstavničkog tijela (Bratić, 2008). Uloga predstavničkog tijela u utvrđivanju proračunske politike i donošenju proračuna tijekom vremena uvelike se promijenila. Odluku izvršne vlasti o određenim proračunskim izdacima može uvjetovati i pritisak određenih lobija ili interesne skupine na izvršnu vlast (Jurlina Alibegović, 2007).

Javnost u proračunskom procesu ima ulogu stručne pripreme uputa proračunskim i izvanproračunskim korisnicima za izradu proračuna, samog proračuna, izmjene proračuna, godišnjeg obračuna proračuna i raznih specijaliziranih izvješća, obavlja i druge stručne poslove i usluge vezane za osiguranje naplate planiranih proračunskih prihoda, te plaćanja i doznačivanja sredstava proračunskim korisnicima. Također, javnost razmatra prijedloge i usklađuje financijske planove proračunskih korisnika s procijenjenim prihodima i primicima, objedinjuje sve planove i sublimira ih u nacrt proračuna (Bratić, 2008, Ott, 2008).

Lokalna samouprava danas je obilježjem svih suvremenih političkih sustava u svijetu. U podjeli vlasti ona je najniži stupanj organiziranja javne uprave i najneposrednije povezana s građanima na svome području, a surađuje i s drugim jedinicama lokalne i regionalne samouprave. Proračuni jedinica lokalne i područne samouprave udovoljavaju osobitim interesima lokalnih zajednica, pa se stoga na lokalnim izborima bira lokalna tijela izvršne i predstavničke vlasti koja upravljaju jedinicama lokalne samouprave. Lokalni proračuni, ujedno, na najneposredniji način povezuju državnu i lokalnu razinu vlasti, jer država posredstvom transfera (dotacija) doznačuje određene svote u proračune lokalnih i regionalnih jedinica. (Bratić, 2008)

U skladu s izrađenim smjernicama i dobivenim uputama, proračunski korisnici, izrađuju vlastiti dio proračuna. Izrađujući financijski plan procjenjuju prihode i primitke te rashode i izdatke koji su mu potrebni za njegovu djelatnost poštujući pri tome postavljena financijska ograničenja (Ott, 2008). Poglavarstva JLP(R)S te njihove skupštine i vijeća su glavni sudionici u procesu pripreme proračuna. Sastavljanje prijedloga proračuna povjereno je prvenstveno poglavarstvu JLP(R)S-a koje na svojoj razini predviđa iznose sredstava koje će prikupiti u narednoj godini te njihovu preraspodjelu (Malatestinić, 2011).

Financijske planove i programe aktivnosti iz područja za koja su osnovani predlažu proračunski korisnici i to na osnovi uputa upravnog tijela za financije. Financijski planovi i programi aktivnosti predlažu se vodeći računa o proračunskim mogućnostima i utvrđenim

prioritetima. Proračunskim sredstvima se koriste za namjene i ciljeve zbog kojih su osnovani. Kontrola korištenja proračunskih sredstava obavlja se putem mjerodavnih upravnih tijela (Bratić, 2008).

Proračunski korisnici izrađuju Prijedloge plana razvojnih programa, koji je popraćen obrazloženjem, te ga predlažu upravnom tijelu u čijoj su nadležnosti. Upravno tijelo potom izrađuje zajednički prijedlog plana razvojnog programa proračunskih korisnika, a izvanproračunski korisnici predlažu financijske planove i programe aktivnosti (Ott, 2008).

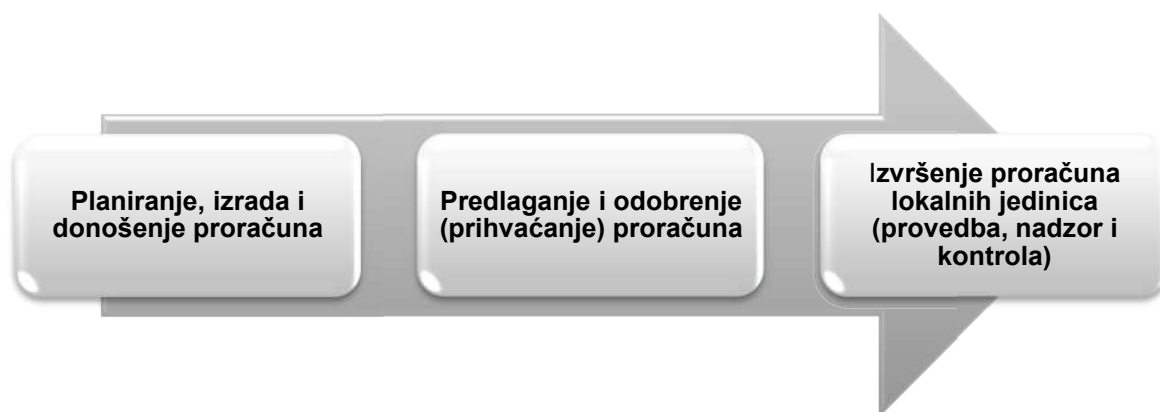
Tijekom rasprave o predloženom proračunu između rukovoditelja upravnog tijela za financije i proračunskog korisnika, može doći do neslaganja. U tom slučaju rukovoditelj upravnog tijela za financije izrađuje izvješće za izvršnog čelnika koji o tome donosi konačnu odluku, a zatim izrađuje polugodišnje i godišnje izvješće o izvršavanju proračuna i dostavlja ih izvršnom čelniku (Maletestinić, 2011).

### 3. PROCES DONOŠENJA PRORAČUNA JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE

Proračunski je proces sustav glavnih pravila (formalnih i neformalnih) što omogućuju izvršnoj vlasti donošenje odluka u vezi s pripremom proračuna, predlaganjem i prihvaćanjem u predstavničkom tijelu te s provedbom proračuna (Bratić, 2008: 22).

Proračunski proces splet je koordiniranih odnosa između različitih sudionika koji u njemu sudjeluju. Svaki proračun u svome životnom vijeku prolazi kroz tri ciklusa odnosno faze te izrada i donošenje proračuna nije kraj proračunskog procesa već samo jedna od faza (Vašiček i Vašiček, 2016: 33). Tri faze na koje se dijeli proračunski proces prikazane su na slici 1.

Slika 2. Faze u proračunskom procesu



Izvor : Malatestinić, 2011

Malatestinić (2011) navodi kako proračun jedinice lokalne samouprave obuhvaća (1) planirane aktivnosti, projekte i usluge, (2) procjene raspoloživih javnih prihoda i (3) procjene javnih rashoda neophodnih za financiranje planiranih aktivnosti.

Početak travnja na državnoj razini izrađuje se izvješće o gospodarskoj i fiskalnoj politici za tekuću godinu, plan za sljedeću godinu i procjenu razvoja za sljedeće dvije godine. Ministarstvo financija krajem travnja izrađuje Nacrt smjernica ekonomske i fiskalne politike za trogodišnje razdoblje koje predlaže Vladi, koja, tokom svibnja, usvaja predložene smjernice ekonomske i fiskalne politike. Nakon ovih procedura JLP(R)S kreću s pripremom i planiranjem proračuna na svojim razinama (Upute za izradu proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za razdoblje 2018. - 2020.).

Proračunski proces jednog proračuna počinje planiranjem u godini koja prethodi njegovom izvršenju., U toj godini pristupa se izradi proračuna te ga treba donijeti do zadnjeg dana proračunske godine koja prethodi godini za koju se donosi. Izvršavanje proračuna odvija se u onoj godini za koju je donesen, a nadzor u godini koja iza nje slijedi. Proračunski proces predstavlja cijeli splet odnosa njegovih glavnih sudionika. Stoga je potrebno razumjeti cijelu proceduru pripreme, donošenja, izvršavanja i kontrole proračuna kako bi se na određeni način moglo utjecati na raspodjelu proračunskih sredstava (Malatestinić, 2011).

Proračunski proces predstavlja sustav glavnih pravila (formalnih i neformalnih) koja omogućuju izvršnoj vlasti donošenje odluka što vode pripremi proračuna, njegovu predlaganju i prihvaćanju u Saboru te, konačno, provedbu proračuna.

Proračun JLP(R)S-a donosi se na skupštinama i vijećima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave koje odobravaju prijedlog proračuna koji je donijelo poglavarstvo. Proračuni JLP(R)S-a imaju svoje proračunske korisnike te i oni, kao i korisnici državnog proračuna, samostalno utvrđuju svoj financijski plan u okviru danih novčanih ograničenja te i njihov financijski plan postaje dio proračuna JLP(R)S koji mu je nadležan (Srb i Čulo, 2005: 244).

### **3.1. Planiranje proračuna**

Planiranje proračuna je složen proces koji nastoji uskladiti zahtjeve korisnika s okvirom proračunske potrošnje koji je uvjetovan gospodarskim, političkim, socijalnim okruženjem. Uz elemente ekonomske uspješnosti (prihode i rashode) potrebno je pratiti primitke i izdatke kao kategorije financiranja odnosno izvršavanja proračuna (Vidović, 2015., str. 10).

"Prvi korak, planiranje proračuna lokalnih jedinica, počinje potkraj svibnja, kad Ministarstvo financija dostavlja smjernice s osnovnim pokazateljima za izradu proračuna jedinicama lokalne i područne samouprave, kako bi mogle procijeniti vlastite proračune" (Upute za izradu proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za razdoblje 2018. - 2020.).

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).

Nakon primitka smjernica i uputa za izradu državnog proračuna, Upravni odjel za financije u poglavarstvu dostavlja svim proračunskim korisnicima upute za izradu proračuna JL(R)S. Upute sadrže "temeljna ekonomska polazišta i podloge za izradu prijedloga proračuna te opis planiranih politika jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, ocjenu računa prihoda i rashoda, računa financiranja proračuna u sljedeće tri godine, okvirni prijedlog opsega financijskog plana pojedinoga korisnika u sljedeće tri godine, način pripreme i rokove za izradu proračuna i prijedloga financijskih planova korisnika" (Maletestinić, 2011). Na osnovi uputa, proračunski korisnici izrađuju prijedlog vlastitoga financijskog plana i upućuju ga upravnom tijelu za financije na razmatranje i konsolidiranje (Ott, 2008).

Nakon primitka smjernica, svi proračunski i izvanproračunski korisnici u lokalnoj jedinici dostavljaju upravnom tijelu za financije (odjelu za proračun i financije) zahtjeve za dodjelu proračunskih sredstava. Rokove za izradu financijskih planova svaka lokalna jedinica određuje u uputama (Upute za izradu proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za razdoblje 2018. - 2020.).

### ***3.1.1. Strateško planiranje***

Planiranje strateškog plana prvi je korak strateškog planskog procesa. To je projekt koji opisuje kako će JLP(R)S razviti svoj strateški plan (Perko Šeparović, 2006). Obveza izrade strateških planova za ministarstva i druga državna tijela na razini razdjela organizacijske klasifikacije (dalje u tekstu: obveznici) uvedena je Zakonom o proračunu. Lokalne jedinice pri planiranju proračunskih sredstava moraju utvrditi vlastite prioritete uzimajući u obzir realan rast zajedničkih i vlastitih proračunskih prihoda te se ujedno moraju pridržavati zakonske odredbe o uravnoteženju proračuna prema kojemu se samo kapitalni projekti financiraju zaduživanjem (Ott, Bajo, 2001, str. 369).

Svaki strateški plan mora imati definiranu:

- **Viziju**, koja daje sliku željenog stanja,
- **Misiju**, koja stavlja naglasak na način na koji će se doći do tog željenog stanja. Sveobuhvatno utvrđivanje misije pokriva glavne funkcije i operacije te razjašnjava

zadaće odnosno promjene na koje se namjerava utjecati. Fokus je na okolini tj. na konačnim ciljevima (Perko Šeparović, 2006).

- **Opće ciljeve**, koji su izjave o tome što obveznik namjerava postići u naredne tri godine, odnosno određuju jasan smjer kretanja i djelovanja obveznika kako bi, postižući svaki od njih, ostvario svoju viziju i misiju. Ciljevi se ne moraju postići, ali su ipak korisni jer upućuju na smjer kojim se namjerava ići.
- **Posebne ciljeve**, koji su očekivani rezultati odnosno željene promjene koji su posljedica niza specifičnih aktivnosti usmjerenih postizanju određenog općeg cilja. Detaljniji su od općeg cilja, vremenski okvir provedbe im je kraći te pomažu definiranju načina ostvarenja općeg cilja.
- **Načine ostvarenja**, koji su skupine aktivnosti koje vode ostvarenju posebnog cilja. Dok posebni ciljevi ukazuju što obveznik želi postići, načini ostvarenja ukazuju kako će se isti ostvariti.

Utvrđivanje strateških prioriteta podrazumijeva rangiranje strateških zadataka s obzirom na njihovu važnost za lokalnu zajednicu. Utvrđivanje ranga prioriteta strateških zadataka važan je dio ciklusa strateškog planiranja, jer će utvrđeni prioritet biti vodič u donošenju proračunskih odluka.

### **3.1.2. Financijsko planiranje**

Uprava za proračun i financije, temeljem uputa Ministarstva financija, izrađuje uputu za izradu prijedloga financijskog plana Ministarstva za određeno trogodišnje razdoblje i dostavlja ju čelnicima ustrojstvenih jedinica Ministarstva i proračunskih korisnicima (glava) unutar razdjela, te Hrvatskim cestama, kao izvanproračunskom korisniku državnog proračuna iz nadležnosti ovog Ministarstva. Uputu potpisuje čelnik Uprave za proračun i financije

Nakon primitka smjernica i uputa za izradu državnog proračuna, upravno tijelo za financije u lokalnoj jedinici samouprave razmatra prijedloge i usklađuje financijske planove s procijenjenim prihodima i primicima, a potom izrađuje nacrt proračuna i konsolidiran proračun jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te ga dostavlja poglavarstvu do 15. listopada tekuće godine. Kad prikupi zahtjeve za proračunskim sredstvima od korisnika, odjel za proračun i financije lokalne jedinice analizira dostavljene zahtjeve i prema utvrđenim prioritetima predlaže usklađenje zahtjeva s realnima mogućnostima. Nositelj izvršne vlasti lokalne jedinice (načelnik, gradonačelnik ili župan) obvezan je u listopadu podnijeti

poglavarstvu nacrt prijedloga proračuna i odluke o izvršavanju proračuna za sljedeću godinu. Ako voditelji odjela za financije i proračun ne uspiju uskladiti zahtjeve za proračunskim sredstvima, odluku donosi nositelj izvršne vlasti (načelnik, gradonačelnik i župan) koji poglavarstvu predlaže prijedlog proračuna (Upute za izradu proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za razdoblje 2018. - 2020.).

Financijski plan proračunskog i izvanproračunskog korisnika treba biti uravnotežen. Izuzev prihoda i rashoda (korisnici najčešće nemaju primitaka i izdataka), u financijski plan je potrebno uključiti i predviđeni manjak, odnosno višak prihoda te s navedenim bilančnim kategorijama postići uravnoteženje.

Financijski plan koji uključuje isključivo plan prihoda i rashoda bez rezultata poslovanja ne pruža cjelovit financijski okvir za donošenje odluka o budućoj potrošnji i izvorima financiranja. Evidentno je da izvori financiranja poslovanja korisnika nisu isključivo prihodi tekuće godine, već i viškovi iz prethodnih godina (Maletestinić, 2011; Bratić, 2008).

Proračunski korisnici koji posluju s manjkom trebaju kroz financijski plan pokazati korekcije pogrešnih odluka iz prošlosti iz kojih su manjkovi proizašli i iznaći načine za njihovo pokriće. Manjkovi se mogu pokriti ili na teret novih izvora financiranja, odnosno rasta prihoda ili smanjenjem ukupne rashodovne strane u visini nastalih manjkova.

### **3.2. Priprema prijedloga proračuna**

Prijedlog proračuna nositelj izvršne lasti može poslati samostalno ili u dogovoru s članovima poglavarstva. Takav se postupak provodi, iako nije propisan. Proračunski korisnici izrađuju i prijedlog plana razvojnih programa i zajedno s obrazloženjem ga predlažu upravnom tijelu mjerodavnom za proračunskog korisnika. Upravno tijelo mjerodavno za proračunskog korisnika je dužno izraditi zajednički prijedlog plana razvojnog programa koji mora biti usklađen s prijedlogom proračuna te ga dostaviti upravnom tijelu za financije (Upute za izradu proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za razdoblje 2018. - 2020.).

Prijedlog proračuna razmatraju odjeli i komisije unutar poglavarstva (posebice odjel za financije i proračun), a potom poglavarstvo prihvaća prijedlog proračuna i odluku te ih

upućuje na razmatranje i donošenje predstavničkom tijelu (općinskom ili gradskom vijeću/županijskoj skupštini). Poglavarstvo je obvezno donijeti proračun – utvrditi prijedlog i konsolidirani proračun te ga dostaviti predstavničkom tijelu najkasnije do 15. studenoga tekuće godine (Upute za izradu proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za razdoblje 2018. - 2020.).

Kod pripreme proračuna potrebno je provjeriti jesu li troškovi svih aktivnosti prikazanih u logičkoj matrici i obrascu za ponuditelje povezani i prikazani u proračunu. Također je potrebno pripremiti detaljan izračun cijene svakog troška neophodnog za odvijanje aktivnosti. Na taj način proračunski iznos može se u potpunosti opravdati. To će biti od pomoći i kasnije kod prijave za isplatu ugovorenih i odobrenih sredstava. Najčešći problem je u “napuhavanju” troškova. U slučaju kada je nemoguće opravdati sve troškove, dio ugovorenih sredstava se neće moći potrošiti i morat će ga se vratiti (Ćorić, 2008).

Sljedeći korak je rasprava o lokalnom proračunu. Predstavničko tijelo mora donijeti proračun do kraja tekuće godine za sljedeću proračunsku godinu, i to u roku što omogućuje primjenu proračuna od 1. siječnja godine za koju ga se donosi. Izmjene i dopune provode se prema postupku za donošenje proračuna (Malatestinić, 2011).

Prijedlog i odluku o izvršavanju proračuna razmatraju odbori i komisije lokalnoga predstavničkog tijela. Predstavničko tijelo lokalne vlasti razmatra primjedbe i prijedloge odbora i komisija te ga prihvaća i vraća predlagatelju (poglavarstvu). Tijelo nadležno za proračun i financije, analizira zaključke, primjedbe i prijedloge lokalnoga predstavničkog tijela. Ako su prijedlozi opravdani, prihvaća ih i uključuje u završni prijedlog proračuna i odluke (Marinac, 2016).

Nakon odobrenja proračuna, on se kao i drugi proračunski dokumenti (npr. izmjene i dopune), objavljuje u službenom glasilu jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (Upute za izradu proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za razdoblje 2018. - 2020.).

### **3.3. Izvršavanje proračuna**

Izvršavanje proračuna obuhvaća provedbu, nadzor i kontrolu proračuna. Nakon što predstavničko tijelo donese proračun, korisnike treba obavijestiti o svotama, kako bi mogli sastaviti financijske planove raspoloživih sredstava i utvrditi dinamiku trošenja proračunskih sredstava (Bađun, 2009). Izrada i izvršavanje proračuna mora se temeljiti na načelima zakonitosti, učinkovitosti, ekonomičnosti i transparentnosti. Ova faza podrazumijeva ostvarivanje prihoda i primitaka te izvršavanje rashoda i izdataka koji su utvrđeni proračunom (Ott, 2009).

Proračunski korisnici odgovorni su za izvršavanje svih rashoda i izdataka u skladu s njihovim namjenama. Isto tako, proračunski korisnici su odgovorni za potpunu i pravodobnu naplatu prihoda i primitaka iz svoje nadležnosti. Upravno tijelo za financije izvješćuje o izvršavanju proračuna podnošenjem polugodišnjeg i godišnjeg izvješća. Polugodišnje izvješće o izvršavanju proračuna dostavlja se izvršnom čelniku do 5. rujna, a godišnje izvješće do 1. svibnja (Malatestinić, 2010., str. 18). Sadržaj izvješća o izvršenju proračuna mora sadržavati "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" (Ott, Bajo, 2001., str. 389). Izvješće o izvršenju proračuna sastavlja se na temelju podataka iz glavnih financijskih izvješća.

## **4. EMPIRIJSKO ISTRAŽIVANJE USPJEŠNOSTI PLANIRANJA PRORAČUNA JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE**

### **4.1. Podaci i metodologija istraživanja**

Da bi se moglo promatrati uspješnost planiranja proračuna JLP(R)S neophodno je udružiti nekoliko različitih izvora podataka. Baza podataka korištena u ovom radu nastala je udruživanjem baze podataka Ministarstva financija Republike Hrvatske i podataka raspoloživih na mrežnim stranicama pojedinih gradova i općina Šibensko-kninske županije.

Svaka jedinica lokalne samouprave dužna je ponuditi javno dostupne podatke vezane uz proračun kao što su Financijska izvješća te Godišnja (i polugodišnja) izvješća o izvršenju proračuna.

Istraživanje je provedeno na području Šibensko-kninske županije. Šibensko-kninska županija sastoji se od 5 gradova i 15 općina. Preliminarnim istraživanjem uočena su određena odstupanja vezana uz planiranje i izvršavanje proračuna, a detaljnijim uvidom u proračune navedenih JLP(R)S pokušat će se steći uvid u razmjer navedenih odstupanja na temelju usporedbe Godišnjih izvještaja o izvršenju proračuna.

Godišnji izvještaj o izvršenju proračuna prikazuje omjer planiranih i ostvarenih sredstava koji se prikazuju u zasebnoj koloni indeksom. Što je indeks bliži indeksu 100 znači da su sredstva uspješnije planirana. S obzirom da je gotovo nemoguće predvidjeti egzaktne prihode i rashode, za potrebe ovog rada uzet će se tolerancija odstupanja od 10%. Dakle, svi proračuni koji imaju odstupanje između planiranih i ostvarenih sredstava veće od 10% smatrat će se da nisu uspješno planirani. Promatrat će se proračuni JLP(R)S za 2016. i/ili 2017. godinu, odnosno Godišnja izvješća o izvršenju proračuna ukoliko su javno dostupna putem mrežnih stranica gradova i općina.

## 4.2. Rezultati istraživanja

Pregledom službenih stranica općina i gradova Šibensko-kninske županije preuzeti su i analizirani Godišnji izvještaji o izvršenjima proračuna za 2016. i 2017. godinu ukoliko su bili dostupni. Rezultati su prezentirani abecednim redom prvo za gradove, a zatim za općine.

**Tablica 1. Izvršenje proračuna grada Drniša za 2016. godinu**

|                | <b>Plan</b>   | <b>Izvršenje</b> | <b>Indeks</b> |
|----------------|---------------|------------------|---------------|
| <b>Prihodi</b> | 38.590.000,00 | 30.058.602,89    | 77,88         |
| <b>Rashodi</b> | 23.217.000,00 | 23.885.835,92    | 102,88        |

Izvor: <https://www.drnis.hr/gradska-uprava/proracun-grad-drnisa> (20.8.2018)

Iz tablice 1. vidljivo je kako je grad Drniš od planiranih prihoda 2016. godine ostvario 77,88% što se može smatrati neuspješnim planiranjem. Međutim, pregledom Godišnjeg izvještaja o izvršenju proračuna vidljivo je kako je izvorni plan prihoda iznosio 28.499.726,58 što je 105%. Naknadnim neadekvatnim rebalansom planirani prihodi su povećani, međutim, nisu ostvareni. Za 2017. godinu nema dostupnih podataka.

**Tablica 2. Izvršenje proračuna grada Knina za 2016. godinu**

|                | <b>Plan</b>   | <b>Izvršenje</b> | <b>Indeks</b> |
|----------------|---------------|------------------|---------------|
| <b>Prihodi</b> | 58.079.691,00 | 44.831.403,78    | 77,19         |
| <b>Rashodi</b> | 44.082.921,00 | 38.369.660,88    | 83,26         |

Izvor: <http://www.knin.hr/proracun/> (20.8.2018.)

Grad Knin, kako je vidljivo iz tablice 2., u 2016. godini ostvario je 77,19% planiranih prihoda i 83,26% planiranih rashoda što se također može smatrati neuspješnim planiranjem. Potrebno je naglasiti kako se navedeni podaci odnose na izmjene i dopune proračuna. Izvorni plan prihoda iznosio je 75.307.281,00, a izvorni plan rashoda iznosio je 63.310.511,00 što bi u konačnici rezultiralo još većim odstupanjem.

**Tablica 3. Izvršenje proračuna grada Knina za 2017. godinu**

|                | <b>Plan</b>   | <b>Izvršenje</b> | <b>Indeks</b> |
|----------------|---------------|------------------|---------------|
| <b>Prihodi</b> | 46.149.743,00 | 42.391.288,70    | 91,70         |
| <b>Rashodi</b> | 40.692.685,00 | 35.503.301,72    | 87,25         |

Izvor: <http://www.knin.hr/proracun/> (20.8.2018.)

Izvršenje proračuna grada Knina za 2017. godinu prikazano je u tablici 3. Planiranje prihoda uspješnije je nego godinu ranije i iznosi 91,70%. Potrebno je naglasiti kako je izvorni plan prihoda iznosio 62.235.501,00, pa je rebalansom ta razlika smanjena. Rashodi nisu uspješno planirani čak ni nakon rebalansa. Izvorni plan rashoda 56.778.443,00, a nakon izmjena i dopuna proračuna ostvareno je 87,25% planiranih rashoda. Iz priloženih podataka može se uvidjeti kako proračun grada Knina za 2017. godinu nije uspješno planiran.

**Tablica 4. Izvršenje proračuna grada Skradina za 2016. godinu**

|                | <b>Plan</b>   | <b>Izvršenje</b> | <b>Indeks</b> |
|----------------|---------------|------------------|---------------|
| <b>Prihodi</b> | 15.327.990,00 | 12.458.441,97    | 81,28         |
| <b>Rashodi</b> | 12.851.432,00 | 9.937.744,22     | 77,33         |

Izvor: <http://www.grad-skradin.hr/stranice/proracun/32.html> (20.8.2018.)

Iz tablice 4. vidljivo je izvršenje proračuna grada Skradina za 2016. godinu. Od planiranih 15.327.990,00 ostvareno je 12.458.441,97 što je 81,28%. Od planiranih 12.851.432,00



rashoda ostvareno je 9.937.744,22 što je 77,33%. Slijedom navedenih podataka može se utvrditi da proračun grada Skradina za 2016. godinu nije uspješno planiran.

**Tablica 5. Izvršenje proračuna grada Šibenika za 2016. godinu**

|                | <b>Plan</b>    | <b>Izvršenje</b> | <b>Indeks</b> |
|----------------|----------------|------------------|---------------|
| <b>Prihodi</b> | 193.128.000,00 | 175.036.539,78   | 90,63         |
| <b>Rashodi</b> | 193.118.000,00 | 177.291.464,80   | 91,80         |

Izvor : <http://www.sibenik.hr/dokumenti/proracun-grada-sibenika> (20.8.2018.)

Prema Godišnjem izvještaju o izvršenju proračuna grada Šibenika za 2016. godinu iz tablice 5. vidljivo je 90,63% izvršenja planiranih prihoda i 91,80% planiranih rashoda, što se za potrebe ovog rada može smatrati uspješnim planiranjem proračuna. Također, za grad Šibenik dostupni su podaci o izvršenju proračuna za 2017. godinu koji su prikazani u tablici 6.

**Tablica 6. Izvršenje proračuna grada Šibenika za 2017. godinu**

|                | <b>Plan</b>    | <b>Izvršenje</b> | <b>Indeks</b> |
|----------------|----------------|------------------|---------------|
| <b>Prihodi</b> | 210.031.000,00 | 194.635.010,53   | 92,67         |
| <b>Rashodi</b> | 204.923.000,00 | 194.246.467,11   | 94,79         |

Izvor: <http://www.sibenik.hr/dokumenti/proracun-grada-sibenika> (20.8.2018.)

U 2017. godini, grad Šibenik bio je donekle uspješniji u izvršenju proračuna nego godinu ranije. Od planiranih 210.031.000,00 prihoda ostvareno je 92,67%, a od 204.923.000,00 rashoda ostvareno je 94,79% što se može smatrati uspješnim planiranjem proračuna.

Grad Vodice u 2016. godini ostvario je gotovo 15% više proračunskih sredstava, odnosno 55.343.050,00 kn naspram planiranih 48.159.100,00 kn, što je bio povod za rebalans. Nakon rebalansa proračuna, ostvareno je 99% planiranih prihoda, ali svega 76% rashoda što svejedno nije pokazatelj uspješnog planiranja. Omjer planiranih i ostvarenih prihoda i rashoda grada Vodice za 2017. godinu prikazan je u tablici 7.

**Tablica 7. Izvršenje proračuna grada Vodica za 2017. godinu**

|                | <b>Plan</b>   | <b>Izvršenje</b> | <b>Indeks</b> |
|----------------|---------------|------------------|---------------|
| <b>Prihodi</b> | 54.757.990,00 | 54.275.114,49    | 90,64         |
| <b>Rashodi</b> | 77.154.992,00 | 61.599.165,68    | 79,84         |

Izvor: <http://www.grad-vodice.hr/financije-i-javni-prihodi/proracun-grada-vodica> (20.8.2018.)

U 2017. godini grad Vodice ostvario je 90,64% planiranih prihoda što se za potrebe ovog rada može smatrati uspješnim planiranjem prihoda. Međutim, u istoj godini grad Vodice ostvario je svega 79,84% rashoda.

**Tablica 8. Izvršenje proračuna općine Bilice za 2017. godinu**

|                | <b>Plan</b>  | <b>Izvršenje</b> | <b>Indeks</b> |
|----------------|--------------|------------------|---------------|
| <b>Prihodi</b> | 8.223.522,28 | 6.135.161,32     | 74,61         |
| <b>Rashodi</b> | 5.425.485,44 | 5.148.871,15     | 94,90         |

Izvor: <http://www.opcina-bilice.hr/index.php/dokumenti/proracun> (20.8.2018.)

Općina Bilice u 2017. godini ostvarila je 74,61% planiranih prihoda što se ne može smatrati uspješnim planiranjem i 94,90% planiranih rashoda.

**Tablica 9. Izvršenje proračuna općine Biskupija za 2016. godinu**

|                | <b>Plan</b>  | <b>Izvršenje</b> | <b>Indeks</b> |
|----------------|--------------|------------------|---------------|
| <b>Prihodi</b> | 3.405.000,00 | 3.416.333,00     | 100           |
| <b>Rashodi</b> | 2.635.350,00 | 2.656.416,00     | 101           |

Izvor: <https://www.biskupija.hr/uprava/proracun> (20.8.2018.)

U tablicama 9. i 10. prikazani su podaci o izvršenju proračuna općine Biskupija za 2016. i 2017. godinu. Može se ustvrditi da općina Biskupija sustavno uspješno planira svoj proračun što je vidljivo u neznatnim odstupanjima između planiranih i ostvarenih prihoda i rashoda od samo 1%.

**Tablica 10. Izvršenje proračuna općine Biskupija za 2017. godinu**

|                | <b>Plan</b> | <b>Izvršenje</b> | <b>Indeks</b> |
|----------------|-------------|------------------|---------------|
| <b>Prihodi</b> | 11.297.600  | 11.380.043       | 101           |
| <b>Rashodi</b> | 5.736.825   | 5.747.397        | 100           |

Izvor: <https://www.biskupija.hr/uprava/proracun> (20.8.2018.)

Općina Cviljane u 2017. godini ostvarila je svega 57% planiranih prihoda što se može smatrati izuzetnim neuspjehom kod proračunskog planiranja. Također, ostvareno je svega 72% rashoda, što je isto tako pokazatelj neuspješnog planiranja.

**Tablica 11. Izvršenje proračuna općine Civljane za 2017. godinu**

|                | <b>Plan</b>  | <b>Izvršenje</b> | <b>Indeks</b> |
|----------------|--------------|------------------|---------------|
| <b>Prihodi</b> | 4.312.850,00 | 2.464.246,00     | 57            |
| <b>Rashodi</b> | 2.312.850,00 | 1.662.807,00     | 72            |

Izvor : <http://www.civljane.hr/index.php/akti> (20.8.2018)

Uspješno planiranje proračuna vidljivo je na primjeru općine Kijevo kako je prikazano u tablici 12. U 2017. godini općina Kijevo ostvarila je 99,53% planiranih prihoda i 94,25% planiranih rashoda.

**Tablica 12. Izvršenje proračuna općine Kijevo za 2017. godinu**

|                | <b>Plan</b>  | <b>Izvršenje</b> | <b>Indeks</b> |
|----------------|--------------|------------------|---------------|
| <b>Prihodi</b> | 2.363.000,00 | 2.341.965,00     | 99,53         |
| <b>Rashodi</b> | 1.891.000,00 | 1.782.280,00     | 94,25         |

Izvor: <http://www.kijevo.hr/opcina-kijevo/proracun/> (20.8.2018.)

Iz tablice 13. vidljiv je omjer planiranih i ostvarenih prihoda i rashoda općine Promina za 2016. godinu. Od planiranih 5.703.416,00 kn prihoda ostvareno je 95,92%, dok je od 5.392.303,30 kn rashoda ostvareno 92,17%, što se može smatrati uspješnim planiranjem proračuna.

**Tablica 13. Izvršenje proračuna općine Promina za 2016. godinu**

|                | <b>Plan</b>  | <b>Izvršenje</b> | <b>Indeks</b> |
|----------------|--------------|------------------|---------------|
| <b>Prihodi</b> | 5.703.416,00 | 5.470.826,73     | 95,92         |
| <b>Rashodi</b> | 5.392.303,30 | 4.970.007,08     | 92,17         |

Izvor: <https://www.promina.hr/uprava/proracun> (20.8.2018.)

Još jedan primjer uspješnog planiranja proračuna pokazuje Godišnji izvještaj o izvršenju proračuna za 2017. općine Promina. Od planiranih 6.638.594,00 općina Promina ostvarila je 91,16% prihoda te od planiranih 6.828.301,50 kn 92% rashoda.

**Tablica 14. Izvršenje proračuna općine Promina za 2017. Godinu**

|                | <b>Plan</b>  | <b>Izvršenje</b> | <b>Indeks</b> |
|----------------|--------------|------------------|---------------|
| <b>Prihodi</b> | 6.638.594,00 | 6.051.693,23     | 91,16         |
| <b>Rashodi</b> | 6.828.301,50 | 6.319.587,35     | 92,55         |

Izvor: <https://www.promina.hr/uprava/proracun> (20.8.2018.)

Izvršenje proračuna općine Pirovac za 2017. godinu prikazano je u tablici 15. Od planiranih 12.749.610,00 kn prihoda ostvareno je 79%, dok je od planiranih 12.749.610,00 kn rashoda ostvareno 85% što se ne može smatrati uspješnim planiranjem proračuna.

**Tablica 15. Izvršenje proračuna općine Pirovac za 2017. godinu**

|                | <b>Plan</b>   | <b>Izvršenje</b> | <b>Indeks</b> |
|----------------|---------------|------------------|---------------|
| <b>Prihodi</b> | 12.749.610,00 | 10.123.360,74    | 79            |
| <b>Rashodi</b> | 12.749.610,00 | 10.821.901,79    | 85            |

Izvor: <http://www.pirovac.hr/index.php/2013-09-27-12-50-45/2014-09-01-07-59-17/2017> (20.8.2018.)

**Tablica 16. Izvršenje proračuna općine Primošten za 2016. godinu**

|                | <b>Plan</b>   | <b>Izvršenje</b> | <b>Indeks</b> |
|----------------|---------------|------------------|---------------|
| <b>Prihodi</b> | 22.922.890,24 | 19.837.449,63    | 86,54         |
| <b>Rashodi</b> | 15.290.773,24 | 14.037.173,12    | 91,80         |

Izvor : [http://primosten.hr/?page\\_id=2799](http://primosten.hr/?page_id=2799) (20.8.2018.)

Još jedan slučaj neuspješnog planiranja prihoda i rashoda vidljiv je na primjeru općine Primošten. Prema Godišnjem izvještaju o izvršenju proračuna za 2016. godinu, od planiranih 22.922.890,24 kn prihoda, općina Primošten ostvarila je 86,54%, te od planiranih 15.290.773,24 kn 91,80% rashoda. Odstupanja od planiranih i ostvarenih prihoda i rashoda nastavljaju se i u 2017. godini kada je ostvareno 71,04% prihoda i 81,37% rashoda.

**Tablica 17. Izvršenje proračuna općine Primošten za 2017. godinu**

|                | <b>Plan</b>   | <b>Izvršenje</b> | <b>Indeks</b> |
|----------------|---------------|------------------|---------------|
| <b>Prihodi</b> | 27.332.435,00 | 19.416.023,32    | 71,04         |
| <b>Rashodi</b> | 27.332.435,00 | 22.222.734,42    | 81,31         |

Izvor: [http://primosten.hr/?page\\_id=2799](http://primosten.hr/?page_id=2799) (20.8.2018.)

**Tablica 18. Izvršenje proračuna općine Rogoznica za 2016. godinu**

|                | <b>Plan</b>   | <b>Izvršenje</b> | <b>Indeks</b> |
|----------------|---------------|------------------|---------------|
| <b>Prihodi</b> | 23.411.805,00 | 22.082.135,06    | 94,32         |
| <b>Rashodi</b> | 29.969.514,00 | 28.965.404,86    | 96,62         |

Izvor: <https://rogoznica.hr/nova/proracun-2016/> (20.8.2018.)

U tablicama 18. i 19. Prikazani su podaci iz Godišnjih izvještaja o izvršenju proračuna za 2016. i 2017. općine Rogoznica. U 2016. godini općina Rogoznica ostvarila je 94,32% prihoda i 96,62% rashoda. U 2017. godini općina Rogoznica ostvarila je 100,45% prihoda i 93,54% rashoda. Iz prezentiranih podataka vidljivo je kako navedena općina usješno planira proračunska sredstva.

**Tablica 19. Izvršenje proračuna općine Rogoznica za 2017. godinu**

|                | <b>Plan</b>   | <b>Izvršenje</b> | <b>Indeks</b> |
|----------------|---------------|------------------|---------------|
| <b>Prihodi</b> | 19.584.712,00 | 19.673.327,41    | 100,45        |
| <b>Rashodi</b> | 18.697.477,00 | 17.489.916,59    | 93,54         |

Izvor: <https://rogoznica.hr/nova/proracun-2017/> (20.8.2018.)

U tablici 20. prikazani su podaci o izvršenju proračuna za 2017. godine općine Tribunj. Od planiranih 13.480.953,92 kn sredstava, općina Tribunj ostvarila je 71,60%, dok je od 13.712.194,92 kn rashoda ostvarila svega 57,46% što se može smatrati neuspješnim planiranjem proračunskih sredstava.

**Tablica 20. Izvršenje proračuna općine Tribunj za 2017. godinu**

|                | <b>Plan</b>   | <b>Izvršenje</b> | <b>Indeks</b> |
|----------------|---------------|------------------|---------------|
| <b>Prihodi</b> | 13.480.953,92 | 9.622.572,01     | 71,60         |
| <b>Rashodi</b> | 13.712.194,92 | 7.879.602,85     | 57,46         |

Izvor: <http://www.tribunj.hr/product/6468/2017-godina> (20.8.2018.)

**Tablica 21. Izvršenje proračuna općine Tisno za 2016. godinu**

|                | <b>Plan</b>   | <b>Izvršenje</b> | <b>Indeks</b> |
|----------------|---------------|------------------|---------------|
| <b>Prihodi</b> | 23.752.150,00 | 20.009.771,41    | 84,24         |
| <b>Rashodi</b> | 18.337.650,00 | 16.726.559,22    | 91,21         |

Izvor: <http://www.tisno.hr/upload/stranice/2014/12/2014-12-08/14/proraun2016.pdf> (20.8.2018.)

U tablicama 21. I 22. Prikazani su podaci iz Godišnjih izvještaja o izvršenju proračuna za 2016. i 2017. općine Tisno. U 2016. godini općina Tisno ostvarila je 84,24% prihoda i 91,21% rashoda. U 2017. godini općina Tisno ostvarila je 78,41% prihoda i 94,35% rashoda. Iz prezentiranih podataka vidljivo je kako navedena općina uspješno planira proračunska sredstva kad je riječ o rashodima, međutim, velika su odstupanja uočena prilikom planiranja proračunskih prihoda iz proračunskih sredstava.

**Tablica 22. Izvršenje proračuna općine Tisno za 2017. godinu**

|                | <b>Plan</b>   | <b>Izvršenje</b> | <b>Indeks</b> |
|----------------|---------------|------------------|---------------|
| <b>Prihodi</b> | 25.883.000,00 | 20.305.260,45    | 78,41         |
| <b>Rashodi</b> | 29.213.000,00 | 27.553.324,16    | 94,35         |

Izvor: <http://www.tisno.hr/upload/stranice/2014/12/2014-12-08/14/proraun2017.pdf> (20.8.2018.)

Prihodi i primici Općine Murter-Kornati za 2017. godinu planirani su u iznosu od 13.910.500,00 kuna, a ostvareni su u iznosu od 14.779.265,00 kuna odnosno 106% u odnosu na tekući plan. Rashodi i izdaci Općine Murter-Kornati planirani su u iznosu od 16.697.500,00 kuna, a izvršeni su u iznosu od 15.177.440,00 kuna odnosno 91% od tekućeg plana.



**Tablica 23. Izvršenje proračuna općine Murter-Kornati za 2017. godinu**

|                | <b>Plan</b>   | <b>Izvršenje</b> | <b>Indeks</b> |
|----------------|---------------|------------------|---------------|
| <b>Prihodi</b> | 13.910.500,00 | 14.779.265,00    | 106           |
| <b>Rashodi</b> | 16.697.500,00 | 15.177.440,00    | 91            |

Izvor: <https://www.murter.hr/dokumenti/proracun/proracun-2017> (20.8.2018.)

U tablici 24. Prikazani su podaci o izvršenju proračuna općine Unešić za 2017. Godinu. Od planiranih 11.563.720,00 kn prihoda, općina Unešić ostvarila je 4.397.634,83, što je svega 38,03%. Velika odstupanja od planiranog uočena su i kod planiranja rashoda. Od 9.891.900,00 kn rashoda, općina Unešić ostvarila je 4.124.047,32 kn. što iznosi 41,69%.

**Tablica 24. Izvršenje proračuna općine Unešić za 2017. godinu**

|                | <b>Plan</b>   | <b>Izvršenje</b> | <b>Indeks</b> |
|----------------|---------------|------------------|---------------|
| <b>Prihodi</b> | 11.563.720,00 | 4.397.634,83     | 38,03         |
| <b>Rashodi</b> | 9.891.900,00  | 4.124.047,32     | 41,69         |

Izvor: <http://www.unesic.hr/proracun.php> (20.8.2018.)

Podaci o izvršenju proračuna za 2016. i/ili 2017. godinu nisu dostupni za Općinu Kistanje, Općinu Ervenik i Općinu Ružić.

#### **4.3. Testiranje hipoteza**

Provedenim istraživanjem na području Šibensko-kninske županije došlo se do rezultata o uspješnosti planiranja proračuna jedinica lokalne samouprave. Istraživanjem je obuhvaćeno 5 gradova i 12 općina, dok za tri preostale općine podaci nisu bili dostupni. Kao referentna vrijednost uzeto je odstupanje od  $\pm 10\%$  odstupanja, odnosno, proračunska sredstva koja su realizirana u iznosu manjem od 90% ili većem od 110% smatraju se neuspješno planiranim. Sumirani podaci prikazani su u tablici 25.

**Tablica 25. Prikaz ostvarenja proračunskih sredstava općina i gradova na području Šibensko-kninske županije**

| <b>R. BR.</b> | <b>JLS</b>       | <b>GODINA</b> | <b>INDEKS PRIHODA</b> | <b>INDEKS RASHODA</b> |
|---------------|------------------|---------------|-----------------------|-----------------------|
| 1.            | Grad Drniš       | 2016          | 77,88                 | 102,88                |
| 2.            | Grad Knin        | 2016          | 77,19                 | 83,26                 |
|               |                  | 2017          | 91,70                 | 87,25                 |
| 3.            | Grad Skradin     | 2016          | 81,28                 | 77,33                 |
| 4.            | Grad Šibenik     | 2016          | 90,63                 | 91,80                 |
|               |                  | 2017          | 92,67                 | 94,79                 |
| 5.            | Grad Vodice      | 2017          | 90,64                 | 79,84                 |
| 6.            | Općina Bilice    | 2017          | 74,61                 | 94,90                 |
| 7.            | Općina Biskupija | 2016          | 100                   | 101                   |
|               |                  | 2017          | 101                   | 100                   |
| 8.            | Općina Civoljane | 2017          | 57                    | 72                    |
| 9.            | Općina Kijevo    | 2017          | 99,53                 | 94,25                 |
| 10.           | Općina Promina   | 2016          | 95,92                 | 92,17                 |
|               |                  | 2017          | 91,16                 | 92,55                 |
| 11.           | Općina Pirovac   | 2017          | 79                    | 85                    |
| 12.           | Općina Primošten | 2016          | 86,54                 | 91,80                 |
|               |                  | 2017          | 71,04                 | 81,31                 |
| 13.           | Općina Rogoznica | 2016          | 94,32                 | 96,62                 |
|               |                  | 2017          | 100,45                | 93,54                 |

|     |                       |      |       |       |
|-----|-----------------------|------|-------|-------|
| 14. | Općina Tribunj        | 2017 | 71,60 | 57,46 |
| 15. | Općina Tisno          | 2016 | 84,24 | 91,21 |
|     |                       | 2017 | 78,41 | 94,35 |
| 16. | Općina Murter-Kornati | 2017 | 106   | 91    |
| 17. | Općina Unešić         | 2017 | 38,03 | 41,69 |

**Izvor: Izrada autorice (2018)**

U tablici 25. prikazani su indeksi realizacije proračuna za JLS Šibensko-kninske županije. Od ukupno pet gradova, kod četiri grada vidljivo je odstupanje od planiranja proračunskih sredstava i to za gradove Drniš, Knin, Skradin i Vodice. Od svih gradova u županiji jedino je grad Šibenik uspješno planirao proračunska sredstva i to za 2016. i 2017. godinu. Kod nekih gradova, kao npr Knin, evidentno je uspješno planiranje prihoda, no s druge strane, odstupanje u planiranju rashoda je gotovo 20% što se u konačnici ne može smatrati uspješnim planiranjem proračunskih sredstava.

Što se tiče općina na području Šibensko-kninske županije, od 12 analiziranih općina njih sedam nije uspješno planiralo proračunska sredstva i to općine Bilice, Cijljlane, Pirovac, Primošten, Tribunj, Tisno i Unešić. Pritom, najneuspješnije planiranje proračunskih sredstava ima općina Unešić sa svega 38,03% realiziranih prihoda i 41,69% realiziranih rashoda. Usješno planiranje proračuna evidentno je kod općina Biskupija, Kijevo, Promina, Rogoznica i Murter-Kornati od kojih je općina Biskupija najuspješnija u planiranju proračunskih sredstava za 2016. i 2017. godinu.

Generalno se mogu primijetiti odstupanja u planiranju proračunskih sredstava u gradovima Kninu i Skradinu te u općinama Cijljlane, Pirovac, Tribunj i Unešić. Uspoređujući omjer u nerealiziranim proračunskim sredstvima između promatranih gradova i općina, može se utvrditi da je neuspješno planiranje proračuna evidentno kod 80% gradova (4/5) i 60% općina (7/12). U konačnici to znači da su gradovi u principu neuspješniji u planiranju proračunskih sredstava. Potrebno je napomenuti da za tri općine na području Šibensko-kninske županije, Kistanje, Ervenik i Ružić, podaci nisu bili dostupni putem službenih mrežnih stranica.

Prilikom istraživanja i prikupljanja podataka zanimljivo je opažanje autorice u kontekstu objavljivanja i dostupnosti podataka navedenih općina i gradova. Gotovo je pravilo u većini slučajeva da JLS koje uspješno planiraju svoje proračune imaju i dostupna te lako pregledna Godišnja izvješća o izvršenju proračuna, dok JLS koja imaju odstupanja u planiranim i realiziranim sredstvima nemaju podatke za dvije godine ili su teško dostupni na mrežnim mjestima.

Na temelju prikupljenih podataka i analize istih, **H1: Planirana proračunska sredstva značajno odstupaju od realiziranih sredstava na razini JLP(R)S**, smatra se potvrđenom.

Za testiranje druge hipoteze promatraju se odstupanja u planiranju proračunskih sredstava vezana za "napuhavanje" proračunskih prihoda i rashoda. Ako se pogledaju podaci iz tablice 25. vidljivo je da su kod gotovo svih JLS koje su neuspješno planirale proračunska sredstva planirani prihodi i rashodi veći od realiziranih, što je pokazatelj "napuhavanja" proračuna. Jedini primjer koji odstupa od ovog pravila je grad Drniš koji u 2016. godini imao indeks rashoda od 102,88%. Razlog ovakvih rezultata može biti i taj što JLS planiranim proračunskim sredstvima ne mogu ostvariti uvjete za javljanje na natječaje za ostvarenje sredstava iz fondova Europske unije. Za pristupanje natječajima i za realizaciju projekata, JLS mora osigurati 20-30% sredstava za koja se natječe da bi dobila 70 ili 80% nepovratnih sredstava iz EU fondova. Prilikom planiranja proračuna ta sredstva moraju se prikazati, a često se dogodi da projekt ne prođe na natječaju pa sredstva ostanu nerealizirana. Također, prilikom predizbornih kampanja političke stranke "napuhuju" proračunska sredstva fiktivnim projektima koji na kraju ostanu nerealizirani jer ne ovise samo o financijskim sredstvima. Na taj način se skupljaju politički poeni, a nauštrb lokalne zajednice kojom se ne upravlja adekvatno.

Na temelju prikupljenih podataka i analize istih, **H2: Izvršna tijela JLP(R)S, pri planiranju proračuna, sklone su "napuhavanju" proračunskih prihoda i rashoda.**

## 5. ZAKLJUČAK

Proračun JLS snažno utječe na lokalno gospodarstvo i stanovnike lokalne zajednice. To je sredstvo pomoću kojeg se raspodjelom novca ispunjavaju ekonomski i socijalni ciljevi na lokalnoj razini. Svaki proračun mora prikazati najvažnije ciljeve lokalne jedinice u fiskalnoj godini te služiti kao sustav kontrole prikupljanja i trošenja proračunskih sredstava JLS. Izvršna vlast koja osigurava ispunjenje obećanih proračunskih ciljeva, to radi upravo uz pomoć odgovarajućih ekonomskih, financijskih, političkih i pravnih funkcija proračuna.

Lokalna je samouprava obilježje svih suvremenih političkih sustava. Proračuni jedinica lokalne samouprave udovoljavaju lokalnim interesima, radi čega se na lokalnim izborima bira lokalna tijela izvršne i predstavničke vlasti koja upravljaju jedinicama lokalne samouprave. Tokom cjelokupnog proračunskog procesa, politike koji se provode u predstavničkim tijelima moraju promicati odgovornost, transparentnost i usmjerenost lokalne zajednice prema budućnosti i težiti ostvarenju ciljeva koji su na dobrobit svih.

Brojni čimbenici na državnoj i lokalnoj razini, od građana i raznih građanskih inicijativa do samih stranaka, utječu na konačan izgled proračuna. O završnome izgledu proračuna i ciljevima ekonomske politike odlučuju predstavnička i izvršna vlast. Utjecaj predstavničkog tijela na proračun ovisi i o tome kako je sastavljena vlast na razini. Predstavničkom tijelu u kontroli proračunske potrošnje uvelike mogu pomoći kvalitetni stručni odbori koji prate proračunsku realizaciju, imajući na umu u prvome redu interes lokalne jedinice kojoj pripadaju.

Svaki proračun je na neki način živi organizam koji se tokom jedne fiskalne godine mijenja i nemoguće ga je u tančine predvidjeti kao što je nemoguće predvidjeti sve troškove koji mogu nastati. Provedenim istraživanjem pokušalo se steći uvid u odnos planiranih i realiziranih prihoda i rashoda proračunskih sredstava jedinica lokalne samouprave. Istraživanje je provedeno na području Šibensko-kninske županije gdje je obuhvaćeno 17 (od ukupno 20) jedinica lokalne samouprave, što se može smatrati reprezentativnim uzorkom. Kod većine općina i gradova evidentno je neuspješno planiranje proračunskih sredstava.

Teško je u svakomu primjeru utvrditi koliko su pojedini čimbenici političke volje utjecali na donošenje odluke o proračunskim prihodima i rashodima. Osobito je teško odgovoriti na pitanje tko je zapravo zaslužan da se u lokalnom proračunu pojavljuju velika odstupanja.

Drugi čimbenik koji može utjecati na pretjerano "napuhavanje" proračunskih sredstava su i uvjetovanja prilikom javljanja na natječaje za ostvarenje sredstava iz fondova Europske unije. Naime, najčešće za pristupanje natječajima i za realizaciju projekata, JLS mora osigurati 20-30% sredstava za koja se natječe da bi dobila 70 ili 80% nepovratnih sredstava iz EU fondova. Prilikom planiranja proračuna ta sredstva moraju se prikazati, a često se dogodi da projekt u konačnici ne zadovoljava uvjete natječaja pa sredstva ostanu nerealizirana. Sljedeći, ne tako rijetki, slučaj je taj da prilikom predizbornih kampanja političke stranke "napuhuju" proračunska sredstva fiktivnim projektima koji na kraju ostanu nerealizirani jer ne ovise samo o financijskim sredstvima. Teško je procijeniti je li "napuhavanje" proračunskih sredstava posljedica izborne 2017. godine ili samo još jedna u nizu neuspješnih godina jer za većinu promatranih JLS ne postoje podaci za 2016. i 2017. godinu. Kako je već spomenuto, gotovo je pravilo da podaci manjkaju za JLS koje su se pokazale neuspješnima u planiranju proračunskih sredstava, dok su za one uspješne podaci uglavnom transparentni i dostupni javnosti.

Nažalost, jedinice lokalne samouprave postavljaju veličinu proračuna kao mjerilo uspješnosti upravljanja umjesto da se usredotoče na kvalitetu ostvarenja ciljeva. Izuzetno je važno pratiti proračun i njegovu realizaciju tokom čitave godine kako bi se na vrijeme donijele izmjene i dopune i preusmjerila sredstva. Upravo su mjerenje, praćenje ocjenjivanje i poboljšanje programa i aktivnosti pokazatelji uspješnosti upravljanja jedinicama lokalne samouprave. Uz to se stvara i podloga za uspostavu odgovornosti izvršne vlasti koja mora raditi u interesu lokalne sredine.

Ovim istraživanjem obuhvaćen je samo mali dio JLS u kontekstu cijele države. Jedan od smjerova budućih istraživanja je usporedba uspješnosti planiranja proračunskih sredstava s obzirom na statističke regije (Jadranska Hrvatska, Sjeverozapadna Hrvatska, Središnja i Istočna Hrvatska). Postoji baza podataka financijskih izvještaja jedinica lokalne samouprave i dostupna je na službenim mrežnim stranicama Ministarstva financija. Međutim, u navedenim izvještajima nisu vidljive usporedbe planiranih i realiziranih proračunskih sredstava, već samo usporedba uzastopnih godina i indeks povećanja/smanjenja proračunskih sredstava u odnosu

na prethodnu godinu. Baza podataka koja sadrži Godišnje izvještaje o izvršenju proračuna za sve JLS još uvijek nije formirana.

## LITERATURA

1. Bađun, M. (2009): **Transparentnost proračuna**, Financijska teorija i praksa, 33 (4), 495-49
2. Blažević, L., Ujević, M., Ukić, Lj. (2013): **Interno financijsko izvještavanje unutar proračunskih korisnika kao potpora javnom menadžmentu**, stručni rad, Praktični menadžment, Vol. IV, br. 1, str. 66-72
3. Bratić, V. (2008): **Odlučivanje o lokalnim proračunima: Između sna i jave**, Zagreb: Institut za javne financije
4. Budimir, V.(2006): **Značaj računovodstvenih informacija za analizu uspješnosti ustanova visokog obrazovanja u Republici Hrvatskoj**, magistarski rad. Zagreb: Ekonomski fakultet.
5. Ćorić, G., (2008): **Kako izraditi dobar proračun projekta i kako ga potrošiti u skladu s pravilima programa europske unije?**, Priređeno na temelju teksta "Financije projekta", objavljenog u publikaciji "EU Fondovi: Vodič kroz europske fondove 2008-2013", Novum d.o.o. 2008,
6. Državna riznica (2017): **Upute za izradu proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za razdoblje 2018. - 2020.** Zagreb: Ministarstvo financija
7. Grubišić, M., Nušinović, M., i. Roje, G. (2009): **Prema učinkovitom upravljanju državnom imovinom**, Financijska teorija i praksa 33 (3) str. 335-374
8. Institut za javne financije (IJF), dostupno na: <http://www.ijf.hr/proracunski/I-proracun.pdf> (24.4.2018.)
9. Jelčić, B. (1997): **Javne financije**. Zagreb: Informator
10. Jurlina Alibegović, D. (2007): **Strateško planiranje i programski proračun: put do razvojnih rezultata na lokalnoj i regionalnoj razini?**, pregledni rad, Hrvatska i komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave, Vol.7 No.2, str. 395-420
11. Malatestinić, I. (2011): **Lokalni proračun i uključivanje javnosti u proces njegovog donošenja**, Udruga gradova u Republici Hrvatskoj, Crikvenica
12. Marinac, A. (2016): Proračun lokalnih jedinica s posebnim osvrtom na proračun grada Gospića, Gospić: Veleučilište "Nikola Tesla"



13. Ministarstvo financija Republike Hrvatske (2017): **Upute za izradu proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za razdoblje 2018. - 2020.**, Zagreb
14. Ministarstvo financija Republike Hrvatske (2018): **Uputa za izradu strateških planova za razdoblje 2019. - 2021.**, Zagreb
15. Ott, K. et al. (2009): **Proračunski vodič za građane**, Zagreb
16. Ott, K., Bajo, A. (2001): Lokalne financije i lokalni proračuni u Republici Hrvatskoj, *Financijska teorija i praksa* 25(3), str. 311-434
17. Perko Šeparović, I. et al. (2006): **Priručnik za dobro upravljanje**, Zagreb: Hrvatski pravni centar
18. Petak, Z. (2006): **Proračun u lokalnoj samoupravi: sredstvo kreiranja javnih politika**, Zagreb: Hrvatski pravni centar
19. **Pravilnik o proračunskom računovodstvu i računskom planu**, Narodne novine br. 124/2014
20. Savi, I. (2017): **Planiranje i izvršavanje planova kod proračunskih korisnika**, Požega: Veleučilište u Požegi, Društveni odjel, Preddiplomski stručni studij Računovodstvo
21. Srb, V., Čulo, I. (2005): **Javno financiranje i monetarna ekonomija**, Jastrebarsko: Naklada Slap
22. Vašiček, D. (2009): **Računovodstvo i financijsko izvještavanje u funkciji upravljanja u javnom sektoru**, pregledni znanstveni rad, Hrvatska javna uprava, god. 9., br. 2., str. 393-420
23. Vašiček, V., Vašiček, D. (2016): **Računovodstvo, revizija i kontrola javnog sektora u Republici Hrvatskoj**, U: Računovodstvo, revizija i kontrola, javnog sektora u odabranim državama jugoistočne Europe, Zagreb: Hrvatska zaklada za znanost
24. Vidović, J. (2015): **Računovodstvo proračuna i proračunskih korisnika**, Split: Sveučilišni odjel za stručne studije
25. **Zakon o proračunu**, Narodne novine br. 87/08, 136/12, 15/15
26. Zelenika, R. (2000): **Metodologija i tehnologija izrade znanstvenog i stručnog djela**, Rijeka: Ekonomski fakultet.

## INTERNET IZVORI

Grad Vodice, <http://www.grad-vodice.hr/assets/financije/files/proracun/2016/druga-izmjena-plana-proracuna-za-2016-godinu.pdf> (4.5.2018.)

Grad Vodice, <http://www.grad-vodice.hr/financije-i-javni-prihodi/proracun-grad-a-vodica> (20.8.2018.)

Grad Knin, <http://www.knin.hr/proracun/> (20.8.2018.)

Općina Tisno, <http://www.tisno.hr/upload/stranice/2014/12/2014-12-08/14/proraun2017.pdf> (5.4.2018.)

Općina Seget, [http://www.opcinaseget.hr/dokumenti/obavijesti/izvjestaj\\_o\\_izvršenju\\_proracuna\\_opcine\\_seget\\_za\\_2014\\_godinu.pdf](http://www.opcinaseget.hr/dokumenti/obavijesti/izvjestaj_o_izvršenju_proracuna_opcine_seget_za_2014_godinu.pdf) (5.4.2018.)

Vlada republike Hrvatske, <https://vlada.gov.hr> (20.8.2018.)

Ministarstvo uprave, <https://uprava.gov.hr/o-ministarstvu/ustrojstvo/uprava-za-politicki-sustav-i-organizaciju-uprave/lokalna-i-podrucna-regionalna-samouprava/popis-zupanija-gradova-i-opcina/846> (20.8.2018)

Grad Drniš, <https://www.drnis.hr/gradska-uprava/proracun-grad-a-drnisa> (20.8.2018)

Grad Skradin, <http://www.grad-skradin.hr/stranice/proracun/32.html> (20.8.2018.)

Grad Šibenik, <http://www.sibenik.hr/dokumenti/proracun-grad-a-sibenika> (20.8.2018.)

Općina Bilice, <http://www.opcina-bilice.hr/index.php/dokumenti/proracun> (20.8.2018.)

Općina Biskupija, <https://www.biskupija.hr/uprava/proracun> (20.8.2018.)

Općina Cijlžane, <http://www.cijljane.hr/index.php/akti> (20.8.2018)

Općina Kijevo, <http://www.kijevo.hr/opcina-kijevo/proracun/> (20.8.2018.)

Općina Promina, <https://www.promina.hr/uprava/proracun> (20.8.2018.)

Općina Pirovac, <http://www.pirovac.hr/index.php/2013-09-27-12-50-45/2014-09-01-07-59-17/2017> (20.8.2018.)

Općina Priimošten, [http://primosten.hr/?page\\_id=2799](http://primosten.hr/?page_id=2799) (20.8.2018.)

Općina Rogoznica, <https://rogoznica.hr/nova/proracun-2017/> (20.8.2018.)

Općina Tribunj, <http://www.tribunj.hr/product/6468/2017-godina> (20.8.2018.)

Općina Murter-Kornati, <https://www.murter.hr/dokumenti/proracun/proracun-2017>  
(20.8.2018.)

Općina Unešić, <http://www.unesic.hr/proracun.php> (20.8.2018.)

## POPIS SLIKA I TABLICA

### POPIS SLIKA

|   |    |
|---|----|
| Slika 1. Sudionici u proračunskom procesu ..... | 19 |
| Slika 2. Faze u proračunskom procesu .....      | 22 |

### POPIS TABLICA

|  |    |
|--|----|
| Tablica 1. Izvršenje proračuna grada Drniša za 2016. godinu .....      | 30 |
| Tablica 2. Izvršenje proračuna grada Knina za 2016. godinu .....       | 30 |
| Tablica 3. Izvršenje proračuna grada Knina za 2017. godinu .....       | 31 |
| Tablica 4. Izvršenje proračuna grada Skradina za 2016. godinu .....    | 31 |
| Tablica 5. Izvršenje proračuna grada Šibenika za 2016. godinu .....    | 32 |
| Tablica 6. Izvršenje proračuna grada Šibenika za 2017. godinu .....    | 32 |
| Tablica 7. Izvršenje proračuna grada Vodica za 2017. godinu .....      | 33 |
| Tablica 8. Izvršenje proračuna općine Bilice za 2017. godinu .....     | 33 |
| Tablica 9. Izvršenje proračuna općine Biskupija za 2016. godinu .....  | 34 |
| Tablica 10. Izvršenje proračuna općine Biskupija za 2017. godinu ..... | 34 |
| Tablica 11. Izvršenje proračuna općine Cijlpane za 2017. godinu .....  | 35 |
| Tablica 12. Izvršenje proračuna općine Kijevo za 2017. godinu .....    | 35 |
| Tablica 13. Izvršenje proračuna općine Promina za 2016. godinu .....   | 36 |
| Tablica 14. Izvršenje proračuna općine Promina za 2017. Godinu .....   | 36 |
| Tablica 15. Izvršenje proračuna općine Pirovac za 2017. godinu .....   | 36 |

|   |    |
|---|----|
| Tablica 16. Izvršenje proračuna općine Primošten za 2016. godinu.....   | 37 |
| Tablica 17. Izvršenje proračuna općine Primošten za 2017. godinu.....   | 37 |
| Tablica 18. Izvršenje proračuna općine Rogoznica za 2016. godinu.....   | 37 |
| Tablica 19. Izvršenje proračuna općine Rogoznica za 2017. godinu.....   | 38 |
| Tablica 20. Izvršenje proračuna općine Tribunj za 2017. godinu.....   | 38 |
| Tablica 21. Izvršenje proračuna općine Tisno za 2016. godinu.....   | 39 |
| Tablica 22. Izvršenje proračuna općine Tisno za 2017. godinu.....   | 39 |
| Tablica 23. Izvršenje proračuna općine Murter-Kornati za 2017. godinu .....                                       | 40 |
| Tablica 24. Izvršenje proračuna općine Unešić za 2017. godinu.....  | 40 |
| Tablica 25. Prikaz ostvarenja proračunskih sredstava općina i gradova na području Šibensko-kninske županije ..... | 41 |

## **SAŽETAK**

Procedura donošenja lokalnog proračuna prilično je duga i složena te ima nekoliko faza kao što su priprema proračuna, planiranje proračuna i izvršenje proračuna. S obzirom da je proces donošenja proračuna zahtjevan i složen, upitno je koliko jedinice lokalne samouprave uspješno planiraju proračunske prihode i rashode odnosno sami proračun. Cilj ovog rada bio je opisati teorijske aspekte proračunskog procesa i samog planiranja proračuna te istražiti u kolikoj mjeri realizirana proračunska sredstva odstupaju od planiranih, bilo da je riječ o pozitivnom ili negativnom rezultatu. Istraživanje je provedeno na području Šibensko-kninske županije analiziranjem Godišnjih izvještaja o izvršenju proračuna jedinica lokalne samouprave. Rezultati istraživanja su pokazali da je kod većine općina i gradova evidentno neuspješno planiranje proračunskih sredstava odnosno da je prilikom planiranja proračuna prisutno “napuhivanje“ istoga.

Ključne riječi: proračun, jedinica lokalne samouprave, planiranje proračuna

## **SUMMARY**

The procedure for making a local budget is rather long and complex and has several stages such as budget preparation, budget planning, and budget implementation. Since the budgeting process is demanding and complex, it is questionable how many units of local self-government successfully plan budget revenues and expenditures and the budget itself. The aim of this paper was to describe the theoretical aspects of the budget process and the budget planning and to explore to what extent the realized budget funds deviate from the planned ones, whether it is a positive or negative result. The survey was conducted in the area of Sibenik-Knin County by analyzing Annual Reports on Execution of Budget of Local Self-Government Units. The results of the research have shown that most municipalities and cities are evidently unsuccessful in budget planning, and that budget is presently "inflated".

Key words: budget, local government unit, budget planning