

FINANCIRANJE JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE TE NJIHOVA ULOGA U RAZVOJU GOSPODARSTVA

Grginović, Božena

Master's thesis / Specijalistički diplomski stručni

2021

Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj: **University of Split / Sveučilište u Splitu**

Permanent link / Trajna poveznica: <https://urn.nsk.hr/urn:nbn:hr:228:546004>

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

Download date / Datum preuzimanja: **2024-05-01**



Repository / Repozitorij:

[Repository of University Department of Professional Studies](#)



UNIVERSITY OF SPLIT



**SVEUČILIŠTE U SPLITU
SVEUČILIŠNI ODJEL ZA STRUČNE STUDIJE
SPECIJALISTIČKI DIPLOMSKI STUDIJ RAČUNOVODSTVO I
FINANCIJE**

BOŽENA GRGINOVIĆ

ZAVRŠNI RAD

**FINANCIRANJE JEDINICA LOKALNE
SAMOUPRAVE TE NJIHOVA ULOGA U
RAZVOJU GOSPODARSTVA**

Split, srpanj 2021.

**SVEUČILIŠTE U SPLITU
SVEUČILIŠNI ODJEL ZA STRUČNE STUDIJE
SPECIJALISTIČKI DIPLOMSKI STUDIJ RAČUNOVODSTVO I
FINANCIJE**

PREDMET: Financiranje jedinica lokalne samouprave

ZAVRŠNI RAD

KANDIDAT: Božena Grginović

**TEMA ZAVRŠNOG RADA: Financiranje jedinica lokalne samouprave te
njihova uloga u razvoju gospodarstva**

MENTOR: mr.sc. Luka Mladineo

Split, srpanj 2021.

Sadržaj

1. UVOD	5
1.1. Definicija problema	5
1.2. Cilj rada	5
1.3. Metode rada	6
1.4. Struktura rada	6
2. OBILJEŽJA PRORAČUNA I PRORAČUNSKIH KORISNIKA	7
2.1. Pojam proračuna	7
2.2. Funkcije i ciljevi proračuna	8
2.3. Proračunska načela	10
2.4. Sadržaj proračuna	11
3. LOKALNA SAMOUPRAVA	13
3.1. Definiranje i temeljni pojmovi	13
3.2. Sustav lokalne samouprave	16
3.3. Decentralizacija financiranja lokalne samouprave	17
3.4. Lokalna samouprava u Hrvatskoj	18
3.4.1. Promjene u sustavu financiranja	18
4. FINANCIRANJE JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE	21
4.1. Regulatorni okvir djelovanja jedinica lokalne samouprave	21
4.2. Upravljanje proračunom jedinica lokalne samouprave	23
4.3. Izmjene i dopune financijskog plana proračunskih korisnika jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave	24
4.4. Izvori prihoda lokalne samouprave	26
4.4.1. Postupak donošenja proračuna lokalnih jedinica	29
4.5. Rashodi lokalnih jedinica	30
5. POTICANJE RAZVOJA GOSPODARSTVA NA LOKALNOJ RAZINI NA PRIMJERU GRADA ZADRA	35
5.1. Opća obilježja	35
5.2. Analiza prihoda i rashoda	36
5.2.1. Analiza prihoda	36

5.2.2.	Analiza rashoda	40
5.3.	Poticanje razvoja gospodarstva poticanjem razvoja malog gospodarstva	43
5.3.1.	Područje programa i poticajne mjere.....	45
5.3.2.	Postupak i način dodjele potpora.....	48
5.4.	Poticanje razvoja gospodarstva dodjelom bespovratnih potpora mikro poduzetnicima .	49
5.4.1.	Namjena i visina potpore.....	51
6.	ZAKLJUČAK	52
	LITERATURA.....	53
	POPIS SLIKA	55
	POPIS TABLICA.....	55

Sažetak

Financiranje jedinica lokalne samouprave te njihova uloga u razvoju gospodarstva

Najvažniji faktor u funkcioniranju svih sustava društva su financije. Financiranje podrazumijeva prikupljanje sredstava i njihov raspored na određene izdatke u svrhu ostvarenja postavljenih ciljeva. Financiranje lokalnih i regionalnih samouprava izvršava se proračunom jedinica lokalne samouprave, njegovim upravljanjem i regulatornim okvirom djelovanja. Sredstva proračuna prikupljaju se kroz različite namete i poreze koje ubiru lokalne i regionalne samouprave. U općinske i gradske poreze spadaju: prirez porezu na dohodak, porez na potrošnju, porez na kuće za odmor, porez na korištenje javnih površina, dok u županijske poreze spadaju: porez na nasljedstva i darove, porez na cestovna motorna vozila, porez na plovila te porez na automate za zabavne igre.

Postoje mnogi faktori koji utječu na visinu proračuna: broj stanovnika, struktura gospodarstva lokalne zajednice, način upravljanja prikupljenim sredstvima te sustav obračuna i naplata poreza. Njime se daje pregled kako država i lokalne jedinice dolaze do novca, zatim kako ga troše i u koje namjene. Politika lokalnih i regionalnih zajednica je održivo upravljanje proračunskim sredstvima te rast i razvoj iste. Cilj ovog rada je povezati zakonski okvir računovodstva, planiranja i izvršavanja proračuna sa pojedinim specifičnostima jedinica lokalne samouprave.

Ključne riječi: financiranje, porezi, proračun jedinica lokalne samouprave, poticanje razvoja gospodarstva na lokalnoj razini

Summary

Financing of local self-government units and their role in economic development

The most important factor in the functioning of all of the social systems is finance. Financing implies gathering funds and it's a disposition on certain expenditures for effectuation of set goals. Financing of local and regional self – government is executed by a budget of self – government units, his management and his regulatory framework measures. Budget recourses are collected through different levies and taxes which are collected by local and regional self – governments. In municipal and city taxes include: surtax on income tax, consumption tax, tax on holiday homes, tax on the use of public areas, while in county taxes we include: inheritance and gift tax, tax on - road motor vehicles, vessel tax and lastly taxes on slot machines and fun games.

There are a lot of existing factors that influence the budget amount: population, the economic structure of the local community, the way of managing with collected facilities, billing system and collecting taxes. It gives insight into how does the state with its local units comes by money, then how they spend it and with what purposes. Politics of local and regional self – governments is sustainable management of budgetary resources and subsequently development and growth of those same self – governments. The objective of this paper is to associate the legal framework of accounting, planning and executing budget with certain specifics of local self – government units.

Keywords: Financing, taxes, a budget of local self – government units, encouraging development of economy on a local level

1. UVOD

1.1. Definicija problema

Zadaća lokalne i regionalne samouprave je gospodarski razvoj tih područja kao i upravljanje javnim dobrima. Ulaganje se financira proračunom, koji predstavlja plan primitaka i izdataka lokalnih i regionalnih samouprava, a njime se predviđaju budući prihodi i priljevi te rashodi i izdatci. Primici proračuna se sastoje od više različitih prihoda, uključujući prihode od nameta i poreza, prihode od upravljanja dugotrajnom imovinom i prihode od javnih usluga i prodaje imovine. Rashodi proračuna odnose se na izdatke za projekte, donacije, zaposlene i sl., a određuju se u tekućoj godini u skladu sa ciljevima i planovima o razvoju županije, općine ili grada. Proračun osigurava pregled stanja u državi općenito, njenu financijsku moć, gospodarski i ekonomski razvoj te osigurava stabilnost.

Ipak, lokalni proračun dio je proračuna opće države, a koji sadržava središnju državu i jedinice lokalne i regionalne samouprave. S aspekta lokalnih financija, proračun predstavlja akt grada ili općine kojim se procjenjuju prihodi i primici te određuju rashodi i izdaci, a ujedno predstavlja instrument fiskalne politike lokalnih jedinica čijim se prihodima financiraju planirani rashodi jedne ili više godina.

S obzirom na navedeno, financiranje lokalnih samouprava problematika je ovog rada te će se definiranjem proračuna lokalnih i regionalnih samouprava analizirati upravljanje i financiranje proračunom kao i sam doprinos razvoju gospodarstva.

1.2. Cilj rada

Glavni cilj rada je pojasniti pojam proračuna u planiranju primitaka i izdataka lokalne i regionalne samouprave. Definiranjem primitaka i izdataka ostvaruju se ciljevi i razvoj ekonomije pojedine zemlje. Isto tako, svrha rada je teorijski prikazati i na konkretnom primjeru utvrditi važnost proračuna lokalne samouprave. Dakle, glavni cilj je povezati zakonski okvir planiranja i izvršavanja proračuna sa specifičnostima jedinica lokalne samouprave.

1.3. Metode rada

Glavne metode koje će se koristiti u obradi problematike rada su deduktivna i induktivna metoda. Deduktivna metoda koristi se za pojašnjenje pojmova i razliku između određenih aspekata i faktora koji utječu na provedbu proračuna za financiranje lokalne samouprave. Kao zaključak o efektima proračuna, ali i samog utjecaja proračuna na ekonomiju zemlje, obrađuje induktivna metoda.

Također, koristiti će se sekundarni podaci o proračunskim primicima i izdacima te podaci o načinu kako financirati postavljene ciljeve. Horizontalnom i vertikalnom analizom analizirati će se podaci koji pokazati koji su najznačajniji izvori proračuna te kako se koriste sredstva iz proračuna.

1.4. Struktura rada

Ovaj rad se sastoji od 6 dijelova. U uvodnom dijelu rada definirat će se problem istraživanja, ciljevi i metode te struktura rada. U drugom dijelu rada, dat će se uvid u osnovne karakteristike i način funkcioniranja proračuna kao i proračunskih načela. U istom poglavlju se daje prikaz sadržaja proračuna i financijskog plana.

Treće poglavlje sadržava detaljan prikaz lokalne samouprave. Osim definiranja pojma lokalne samouprave, ukazati će se na funkcije i jedinice lokalne samouprave. U konačnici, obraditi će se lokalna samouprava na području RH.

Četvrti dio odnosit će se na financiranje jedinica lokalne samouprave na temelju upravljanja proračuna. Također, definiraju se izvori prihoda lokalne samouprave kao i rashodi, kroz prezentaciju regulatornog okvira djelovanja jedinica lokalnih i regionalnih zajednica. Peti dio odnositi će se na poticanje razvoja gospodarstva na lokalnoj razini kroz praktični primjer, dok će šesti dio rada biti posvećen zaključnim razmatranjima.

2. OBILJEŽJA PRORAČUNA I PRORAČUNSKIH KORISNIKA

2.1. Pojam proračuna

*Zakon o proračunu*¹ uređuje planiranje, izradu, donošenje i izvršavanje proračuna, upravljanje imovinom i javnim dugom, zaduživanje i jamstvo države te jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, proračunske odnose u javnom sektoru, računovodstvo, proračunski nadzor te ostala pitanja u vezi upravljanja javnim financijama. Zakon o proračunu definira državni proračun kao akt kojim se procjenjuju prihodi i primici kao i rashodi i izdaci države za jednu godinu, a u skladu sa zakonom, donosi ga Hrvatski sabor.

Ona definicija koja ga u potpunosti definira je da on predstavlja plan prihoda i rashoda za točno određeno vremensko razdoblje. Poznate su i sljedeće definicije:²

- glavni instrument fiskalne politike središnjih i lokalnih jedinica čijim se prihodima osigurava financiranje planiranih rashoda u tijeku jedne ili više godina
- dokument u kojem su navedeni prihodi i rashodi te izvori financiranja manjkova ili način korištenja viškova
- instrument koji služi kao mjerilo veličine države u okviru javnih godišnjih izdataka kroz kupnju roba i usluga, transfere dohotka ljudima, poduzećima i drugim razinama vlasti, te plaćanje kamata
- postupak kojim se upravlja javnim službama te daje potpora ili usluga javnosti

U Republici Hrvatskoj postoje tri razine proračuna: državni proračun, proračun izvanproračunskih fondova te proračun jedinica lokalne samouprave i uprave. Sva tri proračuna čine jednu cjelinu – proračun opće države. U Hrvatskoj se pojam proračuna često poistovjećuje sa pojmom budžeta. Razina prihoda koja se prikuplja tijekom godine, a koja se koristi za određene namjene, ključni je kriterij za određivanje veličine proračuna. Ukoliko su rashodi veći od prihoda, tada je potrebno zadužiti se ili smanjiti troškove. Isto tako, sastoji se od općeg i posebnog dijela. Opći dio sadržava Račun prihoda i rashoda te Račun financiranja, dok se posebni dio sastoji od

¹ *Zakon o proračunu*, NN 87/08, 136/12, 15/15, u primjeni od 14. veljače 2015. godine

² Vidović, J. (2015): Računovodstvo proračuna i proračunskih korisnika, Sveučilišni odjel za stručne studije, Split, str. 5. i str. 6.

plana rashoda i izdataka proračunskih korisnika raspoređenih u tekuće i razvojne programe za tekuću proračunsku godinu. Stoga država proračunom planira:³

1. *prihode*, odnosno koliko će novca i na koji način prikupiti u tekućoj godini, te
2. *rashode*, odnosno koliko će novca potrošiti u toj godini i za koje potrebe.

Država prikuplja i troši novac iz tri različita proračuna. Poznato je da proračuni izvanproračunskih fondova i proračuni lokalnih jedinica jedan dio prihoda dobivaju iz državnog proračuna i to u obliku transfera. Kod proračuna lokalnih jedinica to su županije, općine i gradovi te Grad Zagreb, dok su kod izvanproračunskih fondova to Mirovinski i Zdravstveni fond, Zavod za zapošljavanje, Hrvatske ceste, Hrvatske autoceste, Državna agencija za osiguranje štednih uloga i sanaciju banaka, Hrvatski fond za privatizaciju i Javno poduzeće Hrvatske vode. Sve tri vrste proračuna koriste više-manje jednake procedure pripreme, donošenja i izvršenja.

2.2. Funkcije i ciljevi proračuna

Proračun predstavlja izvor sredstava za financiranje javnog sektora kojima se utvrđuju javne potrebe i rješenja za njihovo podmirenje. Njegova uloga se također očituje u postavljanju ciljeva države, utjecaju na gospodarstvo države te provođenju kontrole samog prikupljanja i trošenja istih proračunskih sredstava. On je instrument ekonomske politike – utječe na ekonomski rast, raspodjelu dohotka, potrošnju, štednju i sl.

Tri su glavne funkcije proračuna⁴:

1. sadrži glavne ciljeve države u fiskalnoj godini,
2. služi kao instrument kojim država utječe na ekonomsko stanje zemlje te
3. služi kao sustav kontrole prikupljanja i trošenja proračunskih sredstava.

Ciljevi sustava proračuna proizlaze iz ciljeva alokacijske, dohodovne i stabilizacijske politike.

³ Proračunski vodič za građane, 2003., dostupno na: <http://www.ijf.hr/proracunski/I-proracun.pdf> (15.04.2021.)

⁴ Ott, K. (2000): Proračunski vodič za građane, Institut za javne financije, Zagreb, str. 12.

- Alokacija ili dodjela javnih dobara građanima – određena javna dobra se ne mogu osigurati tržištem jer su nesavršena. Zato se određena količina novca iz privatnog sektora preusmjerava državi kako bi ona mogla proizvoditi javna dobra te izabrati poželjnu kombinaciju javnih dobara koju će pružati (tko će trošiti, na što i koliko).
- Preraspodjela bogatstva (dohotka) – novac se usmjerava od bogatih stanovnika prema siromašnima (npr. putem programa socijalne pomoći), od mladih generacija prema starijima (isplatom mirovina) i sl.
- Stabilizacijski cilj – stalna briga države za osiguranjem poželjne razine zaposlenosti i niske stope inflacije.⁵

Proračunom se osigurava kontrola prikupljanja i trošenja javnog novca i to tijekom fiskalne godine na način da kontrolu proračuna obavljaju uprave u sastavu Ministarstva financija, ali i svako ministarstvo treba obavljati unutarnji nadzor u sklopu samog ministarstva. Osim kontrole prikupljanja i trošenja javnog novca tijekom fiskalne godine, proračunom se osiguravana i naknadna kontrola koju nakon izvršenja proračuna obavlja Državni ured za reviziju. Uloga građana, odnosno poreznih obveznika, značajna je u kontroli proračunskog novca, a koja je razmjena stupnju njihove informiranosti i mogućnosti da budu informirani o samom proračunu. Isto tako, svaki zakon o proračunu sadrži i kaznene odredbe, ukoliko dođe do nepridržavanja pravila trošenja i nenamjenskog korištenja proračunskog novca te može biti predmet određenih sankcija.

⁵ Proračunski vodič za građane (2003), raspoloživo na www.ijf.hr, (16.04.2021.)

2.3. Proračunska načela

Proračun se donosi i izvršava u skladu s načelima:

- jedinstva i točnosti proračuna,
- jedne godine,
- uravnoteženosti,
- obračunske jedinice,
- univerzalnosti,
- specifikacije,
- dobrog financijskog upravljanja i
- transparentnosti⁶.

Proračun se donosi za *proračunsku godinu* i vrijedi za tu godinu. Proračunska godina predstavlja razdoblje od 12 mjeseci koje počinje 1. siječnja, a završava 31. prosinca kalendarske godine. Sam proračun donosi Sabor, odnosno predstavničko tijelo za proračunsku godinu koja odgovara kalendarskoj godini.⁷ Svi prihodi i primici uplaćeni u proračun do kraja tekuće godine, prihod su proračuna tekuće godine. Proračun mora biti *uravnotežen* – ukupni prihodi i primici pokrivaju ukupne rashode i izdatke. Ako se zbog izvanrednih nepredviđenih okolnosti, povećaju rashodi i izdaci, a samim time smanje prihodi i primici, proračun se mora uravnotežiti pronalaženjem novih prihoda i primitaka. Postupkom za donošenje proračuna donose se izmjene i dopune proračuna kojima se provodi uravnoteženje. Načelo *obračunske jedinice* navodi kako se prihodi, primici, rashodi i izdaci iskazuju u kunama te se i financijski izvještaji sastavljaju u kunama. Prihodi i primici služe za podmirivanje svih rashoda, osim ako ovim Zakonom, nije drugačije propisano. Za financiranje određenih rashoda i izdataka koriste se namjenski prihodi što je definirano *načelom univerzalnosti*. Prihodi i primici proračuna moraju biti raspoređeni u proračun po ekonomskoj klasifikaciji i iskazani prema izvorima. Rashodi i izdaci moraju biti raspoređeni u proračunu prema proračunskim klasifikacijama te uravnoteženi s prihodima i primicima kako bi udovoljili karakteristikama *načela specifikacije*. Proračunska sredstva moraju se koristiti u skladu s *načelima dobrog financijskog upravljanja*, posebno u skladu s načelima ekonomičnosti,

⁶ Zakon o proračunu, NN 87/08, 136712, 15/15

⁷ Ibid, čl. 7., 8., 9., 10., 11. i 12.

učinkovitosti te djelotvornosti. Proračun se donosi i izvršava u skladu s *načelom transparentnosti*. Projekcija, izmjene i dopune kao i sam proračun, objavljuju se u Narodnim novinama. Jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, proračunski i izvanproračunski korisnici objavljuju godišnje financijske izvještaje na svojim internetskim stranicama najkasnije u roku osam dana od dana njihove predaje.

2.4. Sadržaj proračuna

Proračun se sastoji⁸ od općeg i posebnog dijela, a na razini jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave sastoji se i od plana razvojnih programa. Opći dio sadržava Račun prihoda i rashoda i Račun financiranja.

1. Račun prihoda i rashoda sastoji se od:
 - a) prihoda (prihodi od poreza, doprinosi za obvezna osiguranja, pomoći, prihodi od imovine, prihodi od pristojbi i naknada, ostali prihodi i prihodi od prodaje nefinancijske imovine).
 - b) rashoda (rashodi za zaposlene, materijalni rashodi, financijski rashodi, subvencije, pomoći, naknade građanima i kućanstvima na temelju osiguranja i druge naknade, ostali rashodi i rashodi za nabavu nefinancijske imovine).
2. Račun financiranja sadrži primitke od financijske imovine i zaduživanje te izdatke za financijsku imovinu i za otplatu kredita i zajmova.⁹

Posebni dio proračuna sastoji se od plana rashoda i izdataka proračunskih korisnika koji su iskazani prema vrstama, raspoređeni u programe koji se sastoje od projekata i aktivnosti. Plan razvojnih programa predstavlja dokument jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave koji je sastavljen za trogodišnje razdoblje te sadrži ciljeve i prioritete razvoja jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave. Prethodno navedeno potrebno je zbog povezivanja ciljeva i

⁸ Vidović, J. (2015): Računovodstvo proračuna i proračunskih korisnika, Sveučilišni odjel za stručne studije, Split. str. 28.

⁹ Ibid, str. 28.

prioriteta razvoja jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave s proračunskim sredstvima.

Pri izradi plana razvojnih programa jedinice područne i lokalne (regionalne) samouprave moraju uključiti proračunske i izvanproračunske korisnike iz svoje nadležnosti. U planu razvojnih programa iskazuju se planirani rashodi proračuna jedinice lokalne i područne samouprave vezani uz provođenje investicija, davanje kapitalnih pomoći i donacija u sljedeće tri godine, koji su razrađeni:

- po pojedinim programima,
- po godinama u kojima će rashodi za programe teretiti proračune sljedećih godina,
- po izvorima financiranja za cjelovitu izvedbu programa.¹⁰

¹⁰ Ibid, str. 29.

3. LOKALNA SAMOUPRAVA

U Republici Hrvatskoj ustrojeno je ukupno 555 jedinica lokalne samouprave, od toga 428 općine i 127 gradova te 20 jedinica područne (regionalne) samouprave, odnosno županija. Grad Zagreb, kao glavni grad Republike Hrvatske, ima poseban status grada i županije, tako da je u Republici Hrvatskoj sveukupno 576 jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.¹¹

Budući da je građanima RH Ustavom zajamčeno pravo na lokalnu samoupravu i upravu, to pravo obuhvaća pravo odlučivanja o lokalnim potrebama i interesima. Treću razinu proračuna putem koje država prikuplja i troši novac, čine lokalne jedinice. Temeljem Zakona o proračunu, lokalne i područne (regionalne) samouprave su općina, grad i županije čija tijela obavljaju funkcije, zadaće i donose programe propisane zakonom i odlukama donesenima na temelju zakona, za što se sredstva osiguravaju u njihovu proračunu i financijskom planu proračunskih korisnika. U Hrvatskoj svaka lokalna jedinica ima svoj proračun. Ipak, bitno je da se svi proračuni lokalnih jedinica vode na razini države kao jedinstveni proračun – proračun lokalnih jedinica.¹²

3.1. Definiranje i temeljni pojmovi

Gradovi i općine predstavljaju jedinice lokalne samouprave, dok su županije jedinice područne (regionalne) samouprave. Gradovi, općine i županije osnivaju se zakonom.¹³

Općina je jedinica lokalne samouprave koja se osniva za područje više naseljenih mjesta koja predstavljaju prirodnu, gospodarsku i društvenu cjelinu te koja su povezana zajedničkim interesima stanovništva. Definicija *grada* opisuje ga kao jedinicu lokalne samouprave u kojoj je sjedište županije te svako mjesto koje ima više od 10.000 stanovnika, a predstavlja urbanu, povijesnu, prirodnu, gospodarsku i društvenu cjelinu. U sastav grada mogu biti uključena i prigradska naselja koja s gradskim naseljem čine gospodarsku i društvenu cjelinu te su s njim povezana dnevnim migracijskim kretanjima i potrebama stanovništva od lokalnog značenja.

¹¹ Republika Hrvatska, Ministarstvo pravosuđa i uprave, Lokalna samouprava

¹² Ott, K. (2000): Proračunski vodič za građane, Institut za javne financije, Zagreb, str. 34.

¹³ Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, NN 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13, 137/15, 123/17, 98/19, 144/20, na snazi od 24.12.2020.

Županija je jedinica područne (regionalne) samouprave čije područje predstavlja prirodnu, povijesnu, prometnu, gospodarsku, društvenu i samoupravnu cjelinu, a ustrojava se radi obavljanja poslova od regionalnog interesa.¹⁴ Područje općine, grada i županije, njihov naziv, sjedište njihovih tijela, osnivanje novih te ukidanje ili spajanje postojećih općina, odnosno gradova, izdvajanje pojedinih naselja iz sastava jedne općine ili grada i uključivanje tih naselja u sastav druge općine ili grada, promjena granica kao i ostala pitanja od velike važnosti za teritorijalne promjene jedinica lokalne i područne samouprave u RH uređuju se posebnim zakonom. Pri svakoj promjeni područja jedinica lokalne samouprave prethodno će se tražiti mišljenje stanovnika te jedinice.

Općina, grad i županija pravne su osobe te imaju statut. Isto tako, mogu imati zastavu i grb koji se utvrđuju statutom ili statutarnom odlukom uz odobrenje tijela državne uprave nadležnog za lokalnu i područnu samoupravu. Na rješenje o odobrenju grba nije dopuštena žalba, ali se može pokrenuti upravni spor pred nadležnim upravnim sudom. Sadržaj grba odnosi se isključivo na štit i sadržaj unutar njega, a mora biti i heraldički ispravan i opisan po pravilima heraldike. Jedan primjerak odobrenog grba i zastave čuva se u Hrvatskom državnom arhivu.¹⁵

Ostvarujući zajedničke interese, općine, gradovi i županije međusobno surađuju na unapređenju gospodarskog i društvenog razvitka svojih zajednica. Mogu osnivati svoje udruge radi promicanja i ostvarivanja zajedničkih interesa. Također, mogu osnovati nacionalnu udruhu općina, gradova i županija, a može se osnovati ako je odluku o osnivanju donijelo više od polovice općina, gradova odnosno županija, sve kako bi ostvarili zajedničke interese. Kako bi stvorile nacionalni savez jedinica lokalne i područne samouprave, nacionalne udruge to mogu postići udruženjem. Ustrojstvo, djelokrug i način financiranja udruge, odnosno saveza uređuje se aktom o osnivanju i statutom, a u skladu sa zakonom. Nacionalne udruge i nacionalni savez mogu, u skladu sa zakonom, surađivati s odgovarajućim međunarodnim organizacijama i udruženjima jedinica lokalne i regionalne samouprave te pristupati njihovim međunarodnim okruženjima.

¹⁴ Ibid, čl. 6. i 7.

¹⁵ Ibid, čl. 8.

3.2. Sustav lokalne samouprave

Sustav lokalne samouprave je vrlo složen sustav na čijem je vrhu sama država, a koja ne može funkcionirati bez manjih podsustava koji su oblikovani po teritorijalnom i funkcionalnom kriteriju. Cjelokupan sustav temeljen je odnosom središnje državne uprave i lokalne uprave. Bez jedinica lokalne samouprave, koje predstavljaju oblik teritorijalne organizacije i upravnu kategoriju, sustav ne bi postojao.

Postoje različiti oblici lokalne samouprave koje upravnu strukturu raščlanjuju horizontalno i vertikalno. Horizontalno raščlanjivanje ukazuje kako jedinice na istom stupnju načelno obavljaju iste poslove, ali svaka za drugi teritorij, odnosno za drugi krug korisnika. To su primjerice općine svaka na svom području. Vertikalno raščlanjivanje se odnosi na stvaranje novih teritorijalnih jedinica unutar sustava državne uprave. Potpuno novi proces izgradnje modela lokalne uprave i samouprave započinje definiranjem gradova i općina jedinicama lokalne samouprave, a županijama regionalne samouprave.

Naime, zaključak panela „Regionalni preustroj u funkciji poduzetničkog uzleta“ je kako je Republici Hrvatskoj potrebna daljnja decentralizacija, a ne ukidanje postojećih županija.¹⁶ Ipak, u okviru svojih mogućnosti, hrvatske županije su nosioci gospodarskog razvoja u zemlji. Praksa je pokazala da je dosadašnja decentralizacija dala dobre rezultate te ju je važno i dalje provoditi budući da županije prepoznaju potrebe svojih građana i demantiraju nedostatke na lokalnoj razini. Međutim, potrebna su snažnija financijska sredstva i veća ovlast. Ljudi koji su na terenu najbolje znaju kakva je situacija i kakvi su problemi. Jedna od efikasnih mjera decentralizacije bila bi kada bi država na županije prenijela prvostupanjsko odlučivanje o državnoj imovini na području pojedine županije.

¹⁶ Bičak, D., Hrvatskoj je potrebna daljnja decentralizacija, a županije ne treba ukidati jer su nosioci gospodarskog razvoja, Poslovni dnevnik, 2016., dostupno na: <https://www.poslovni.hr/poduzetnik/hrvatskoj-je-potrebna-daljnja-decentralizacija-a-zupanije-ne-treba-ukidati-ier-su-nosioci-gospodarskog-razvoja-307507> (22.04.2021.)

3.3. Decentralizacija financiranja lokalne samouprave

Sve više jača trend decentralizacije države, koja se najviše očituje prijenosom političke moći i utjecaja s više razine vlasti (središnje države) na niže razine vlasti (lokalnu i regionalnu vlast).¹⁷ Zajedničko obilježje svim državama u procesu decentralizacije je sama potreba za uspješnijim javnim sektorom, odnosno zadovoljenjem različitih lokalnih interesa i potreba za javnim dobrima i uslugama. Postoji niz koristi što ih država ima od decentralizacije državnih funkcija, a to je prije svega povećanje efikasnosti u pružanju javnih usluga jer lokalna vlast ima bolji uvid u one javne usluge potrebne lokalnom stanovništvu. Decentralizacijom se može ostvariti niz drugih ciljeva, pri čemu su najvažniji smanjenje udjela javnog sektora u ukupnom gospodarstvu, mobiliziranje javnih prihoda uz istodobno smanjenje troškova pružanja javnih usluga, usklađivanje odgovornosti za lokalne javne izdatke s raspoloživim financijskim sredstvima, jačanje vlastitih prihoda lokalne vlasti te promoviranje suradnje različitih razina fiskalne vlasti u pružanju javnih usluga.

Postotak prihoda i izdataka lokalne i regionalne razine fiskalne vlasti u Hrvatskoj relativno je nizak te su prihodi lokalne samouprave u 1995. iznosili 9,20%, 1996. 11,30%, 1997. 11,60%, 1998. 10,80%, a 1999. godine 10,32% u ukupnim prihodima i dotacijama konsolidirane opće države. Sa strane izdataka konsolidirane opće države, lokalna samouprava je sudjelovala u 1995. sa 8,60%, u 1996. 11,20%, u 1997. 11,40%, u 1998. 11,60% te u 1999. godini sa 10,57%. Ukupni izdaci lokalne samouprave od 1995. do 1999. iznosili su od 4,2% do 5,7% BDP-a, što ukazuje da je Hrvatska po međunarodnim standardima vrlo centralizirana zemlja.¹⁸

Glavna zadaća Vlade RH jest smanjenje i racionalizacija javnih izdataka središnjeg državnog proračuna i izdataka konsolidirane opće države. Utvrđivanjem modela decentralizacije u području zdravstva, školstva i socijalnih službi, definirano je da se izdaci za bruto plaće i doprinose na plaće u području djelatnosti osnovnog i srednjeg školstva, dijela usluga zdravstva i socijalne skrbi osiguraju u državnom proračunu, dok se materijalni troškovi i troškovi investicijskog održavanja i kapitalnog ulaganja prenose na lokalnu i regionalnu samoupravu.

¹⁷ Jurlina Alibegović D., *Financiranje lokalne samouprave*, Ekonomski institut, Zagreb, str. 94.

¹⁸ Ibid. str. 94. i 95.

Prva faza decentralizacije upravljanja i financiranja dijela javnih potreba u Hrvatskoj je započela u srpnju 2001. godine, uz istodobno ustupanje dijela prihoda koji im nedostaju središnje razine na područnu i lokalnu razinu kako bi se osiguralo financiranje tih potreba.

3.4. Lokalna samouprava u Hrvatskoj

Niz je zakonskih propisa koji reguliraju područje lokalne i regionalne samouprave u Republici Hrvatskoj.¹⁹ Osim ustava RH postoje 23 zakonska propisa, četiri pravilnika, jedna naredba, pet odluka, dvije uredbe te Europska povelja o lokalnoj samoupravi. Važno je naglasiti da je prema popisu stanovništva iz 2001. godine ukupan broj stanovnika u Hrvatskoj bio 4.381.352 što je vrlo važno, kako bi se lakše razumjela problematika lokalne samouprave. Prema tim podacima, Grad Zagreb imao je 770.058 stanovnika ili 17,16% ukupnog broja stanovnika Hrvatske što znači da u ostalom dijelu Hrvatske živi 82,42% ukupnog broja stanovnika. U gradovima (bez Zagreba) živi 2.259.944 ili 51,58% ukupnog stanovništva. U općinama živi 1.351.350 ili 30,84% ukupnog stanovništva. Broj stanovnika koji žive u općinama i gradovima u područjima posebne državne skrbi nije zanemariv i iznosi 871.390 stanovnika ili 19,89% ukupnog stanovništva Hrvatske.

Prema navedenim podacima o broju stanovnika u općinama, gradovima te Gradu Zagrebu, može se razlučiti kako je osnovna zadaća lokalnih jedinica poboljšanje životnog standarda svih njezinih stanovnika, odnosno pronalaženje načina financiranja kako bi se osiguralo dovoljno prihoda za nesmetano obavljanje poslova iz područja jedinica lokalne i regionalne samouprave, a pritom obuhvaća sve jedinice lokalne i regionalne samouprave.

3.4.1. Promjene u sustavu financiranja

Nizom odluka koje su vezane za proces decentralizacije, došlo je do promjene u sustavu financiranja kao i u izvorima ostvarivanja vlastitih prihoda kod općina i gradova. Ta promjena odnosi se na mogućnost uvođenja novih općinskih i gradskih poreza, te na mogućnost da se za obveznike poreza na dohodak na njihovu području uvede prirrez porezu na dohodak, i to različite

¹⁹ Ibid, str. 95.

visine, ovisno o tome je li riječ o općini, manjem ili većem gradu te o gradu Zagrebu. Također, došlo je do promjene u raspodjeli zajedničkih prihoda od poreza između države i lokalnih vlasti. Pojedinim razinama vlasti (središnjoj državi, županiji, općini i gradu) pripadaju prihodi od zajedničkih poreza u postocima koji su utvrđeni zakonom:

- ✓ porez na dohodak koji se dijeli između države, općine, grada i županije i
- ✓ porez na promet nekretnina.

Promjene u vezi s podjelom prihoda od poreza na dohodak, a u koristi nižih razina fiskalne vlasti – najveće su uvedene promjene te je smanjen udio države u prihodima od poreza na dohodak, a udio općina, gradova i županija povećan. Posebno je izdvojen dio poreza na dohodak za decentralizirane funkcije u osnovnom i srednjem školstvu, socijalnoj skrbi i zdravstvu. Ono što je ostalo nepromijenjeno odnosi se na sudjelovanje u raspodjeli ostalih zajedničkih prihoda, to jest prihoda od poreza na dobit i poreza na promet nekretnina za lokalne jedinice.

Promjena u sustavu financiranja lokalne i regionalne samouprave imaju za cilj prijenos ovlasti, povećanje stupnja odgovornosti i djelokruga pružanja javnih usluga na lokalnu razinu, uz istodobno osiguranje sredstava za njihovo financiranje. Ne može se konkretnije reći do koje su razine ostvareni ciljevi decentralizacije prijenosa ovlasti i financiranja u dijelu usluga školstva, zdravstva i socijalne skrbi, i to u općinama, gradovima i županijama zajedno, u pojedinom gradu koji je preuzeo decentralizirane funkcije u školstvu i u pojedinoj županiji. Nije moguće jednoznačno zaključiti jesu li gradovi i županije kvalitetno obavile sve prenesene decentralizirane funkcije, kao ni jesu li osigurani prihodi za njihovo financiranje bili dovoljni.

U tablici 1. prikazana je usporedba staroga i novog načina stjecanja prihoda za općine, gradove i županije iz koje je moguće uočiti nastojanje da se poveća stupanj decentralizacije odgovornosti, kao i izvora financiranja za decentralizirane funkcije prenesene na niže razine fiskalne vlasti.

Tablica 1. Usporedba staroga i novoga načina stjecanja prihoda za općine, gradove i županije

Stari izvori prihoda (do 1. srpnja 2001.)		Novi izvori prihoda (od 1. srpnja 2001.)	
<i>1. Općinski i gradski porez</i>			
1.1	porez na potrošnju	1.1	porez na potrošnju
1.2	porez na kuće za odmor	1.2	porez na kuće za odmor
1.3	porez na reklame	1.3	porez na korištenje javnih površina
1.4	porez na tvrtku ili naziv	1.4	porez na neobrađeno obradivo poljoprivredno zemljište
1.5	porez na korištenje javnih površina	1.5	porez na neiskorištene poduzetničke nekretnine
		1.6	porez na neizgrađeno građevno zemljište
		1.7	porez na tvrtku ili naziv
<i>2. prirez na porez na dohodak</i>			
– gradovi s više od 40.000 stanovnika mogu uvesti prirez na porez na dohodak do 30% njihovog sudjelovanja u porezu na dohodak (tj. do 7,5% ukupnog poreza) – grad Zagreb može uvesti prirez na porez na dohodak do 60% (tj. 27,5% ukupnog poreza)		– općine mogu uvesti prirez do 10% – grad s manje od 30.000 stanovnika može uvesti prirez do 12% – grad s više od 30.000 stanovnika može uvesti prirez do 15% – grad Zagreb može uvesti prirez do 30%	
<i>3. zajednički porezi</i>			
3.1	porez na dohodak (država 70%, grad/općina 25%, županija 5%)	3.1	porez na dohodak (država 29,2%, županija 8%, općina ili grad 32%)
3.2	porez na dobit (država 70%, grad/općina 20%, županija 10%)	3.1.1	porez na dohodak za decentralizirane funkcije (9,8%)
3.3	porez na igre na sreću (država 50%, grad/općina 50%)	– osnovno školstvo 2,9% – srednje školstvo 2,0% – socijalna skrb 2,0% – centri za socijalni rad 0,4% – domovi umirovljenika 1,6% – zdravstvo 2,9% – investicijsko održavanje ustanova u vlasništvu županija – 2,5% – zdravstvena zaštita neosiguranih osoba – 0,3% – zdravstvena zaštita poljoprivrednika starijih od 65 godina – 0,1%	
3.4	porez na promet nekretnina (država 40%, grad/općina 60%)	3.1.2	udio poreza na dohodak za potpore izravnjanja za decentralizirane funkcije (21%)
		3.2	porez na dobit (država 70%, županija 10%, općina ili grad 20%)
		3.3	porez na promet nekretnina (država 40%, općina ili grad 60%)
		3.4	zajednički prihodi od koncesija
		– za crpljenje mineralnih i termalnih voda (država 50%, općina ili grad 50%) – za vode za javnu vodoopskrbu (država 70%, općina ili grad 30%)	

Izvor: Jurlina Alibegović D., Financiranje lokalne samouprave, Ekonomski institut, Zagreb, str. 97.

4. FINANCIRANJE JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE

4.1. Regulatorni okvir djelovanja jedinica lokalne samouprave

Zakon o lokalnoj i regionalnoj samoupravi definira regulatorni okvir djelovanja jedinica lokalne i regionalne samouprave. Općina, grad i županija samostalne su u odlučivanju u poslovima iz svoga samoupravnog djelokruga u skladu s Ustavom Republike Hrvatske i ovim Zakonom. Općine i gradovi u svom djelokrugu obavljaju poslove lokalnog značaja kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana, a koji nisu Ustavom ili zakonom dodijeljeni tijelima države²⁰:

- uređenje naselja i stanovanje,
- prostorno i urbanističko planiranje,
- komunalno gospodarstvo,
- brigu o djeci,
- socijalnu skrb,
- primarnu zdravstvenu zaštitu,
- odgoj i osnovno obrazovanje,
- kulturu, tjelesnu kulturu i šport,
- zaštitu potrošača,
- zaštitu i unaprjeđenje prirodnog okoliša,
- protupožarnu i civilnu zaštitu,
- promet na svom području te
- ostale poslove sukladno posebnim zakonima.

Djelokrug obavljanja poslova županije od regionalnog značaja odnosi se na:²¹

- obrazovanje,
- zdravstvo,
- prostorno i urbanističko planiranje,
- gospodarski razvoj,

²⁰ *Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi*, NN 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13, 137/15, 123/17, 98/19, 144/20

²¹ Ibid, čl. 20.

- promet i prometnu infrastrukturu,
- održavanje javnih cesta,
- planiranje i razvoj mreže obrazovnih, zdravstvenih, socijalnih i kulturnih ustanova,
- izdavanje građevinskih i lokacijskih dozvola, drugih akata vezanih uz gradnju te provedbu dokumenata prostornog uređenja za područje županije izvan područja velikog grada te
- ostale poslove sukladno posebnim zakonima.

Pojedini poslovi se mogu iz samoupravnog djelokruga jedinice lokalne samouprave prenijeti na županiju, odnosno mjesnu samoupravu. Predstavničko tijelo može od županijske skupštine tražiti da joj povjeri obavljanje određenih poslova iz samoupravnog djelokruga županije na području te jedinice, ako može osigurati dovoljno prihoda za obavljanje tih poslova.

Poslovi državne uprave mogu se prijenosom obavljati u jedinici lokalne samouprave ili jedinici regionalne samouprave, a svi troškovi takvog obavljanja se financiraju iz državnog proračuna²². Općinsko i gradsko vijeće te županijska skupština predstavljaju predstavnička tijela građana i tijela lokalne odnosno regionalne samouprave koja donose akte u djelovanju istih jedinica te obavljaju druge poslove prema zakonu i statutu tih jedinica. Broj članova predstavničkih tijela ovisi o broju stanovnika te je neparan. Izvršno tijelo jedinice lokalne i regionalne samouprave u općini je općinski načelnik, u gradu gradonačelnik, a u županiji župan.

Zakovitosti akta koje donose predstavnička tijela općina, gradova i županija te njihov nadzor, provode uredi državne uprave u županijama i nadležna središnja tijela državne uprave. Predsjednik predstavničkog tijela obavezan je dostaviti statut, poslovnik, proračun ili drugi akt predstojniku ureda državne uprave u županiji u roku od 15 dana od dana donošenja općeg akta.

²² Ibid, čl. 22 i čl. 23.

4.2. Upravljanje proračunom jedinica lokalne samouprave

Svi proračuni lokalnih jedinica se vode na razini države kao jedinstveni proračun – proračun lokalnih jedinica. Zato nije potrebno analizirati proračun svake lokalne jedinice, već je važno naglasiti kako se u proračunu svake lokalne jedinice prikazuju prihodi i primici koji pripadaju toj jedinici, izdaci potrebni za obavljanje poslova iz njezinoga djelokruga, te primici i izdaci vezani s imovinom u vlasništvu lokalne jedinice. Prihodi jedinica lokalne uprave su:²³

- općinski, gradski, odnosno županijski porezi, naknade, doprinosi i pristojbe,
- prihodi od stvari u njenom vlasništvu i imovinskih prava,
- prihodi od trgovačkih društava i drugih pravnih osoba u njenom vlasništvu,
- prihodi od naknada za koncesije,
- novčane kazne i oduzeta imovinska korist za prekršaje koje sama propiše u skladu sa zakonom,
- udio u zajedničkom porezu,
- sredstva pomoći Republike Hrvatske predviđena u državnom proračunu i
- drugi prihodi određeni zakonom.

Općina, grad i županije dužni su javno objaviti informacije o trošenju proračunskih sredstava na svojim mrežnim stranicama na način da te informacije budu lako dostupne i pretražive.²⁴ Glavni financijski akt jedinice lokalne i područne samouprave je proračun. Općinski načelnik, gradonačelnik, odnosno župan predlaže predstavničkom tijelu donošenje proračuna. Kao jedini ovlašteni predlagatelj, on ga može povući nakon glasovanja o amandmanima, ali isključivo prije glasovanja o proračunu u cjelini. Ukoliko ne predloži proračun ili povuče prijedlog prije glasovanja o proračunu u cjelini, Vlada RH će na prijedlog tijela državne uprave nadležnog za lokalnu i regionalnu samoupravu, razriješiti općinskog načelnika, gradonačelnika odnosno župana. Novoizabrani općinski načelnik, gradonačelnik odnosno župan, dužan je predložiti predstavničkom tijelu proračun u roku od 45 dana od dana stupanja na dužnost.

²³ Špoljarić, D., Javorović, I. (2017): Normativna osnova financiranja lokalnih razina vlasti u Republici Hrvatskoj, Zagreb, str. 67. i 68.

²⁴ *Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi*, NN 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13, 137/15, 123/17, 98/19, 144/20

Proračun jedinice lokalne samouprave i jedinice regionalne samouprave se dostavlja Ministarstvu financija. Ako se proračun ne može donijeti prije samog početka proračunske godine, provodi se tzv. privremeno financiranje. Privremeno financiranje se provodi za razdoblje ne dulje od tri mjeseca. Odluka o takvom financiranju dostavlja se Ministarstvu financija, a u slučaju da se prije početka naredne godine ne donese ni odluka o prijevremenom financiranju, tada se financiranje provodi izvršavanjem redovnih i nužnih izdataka u skladu s posebnim zakonom.

4.3. Izmjene i dopune financijskog plana proračunskih korisnika jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave

U uputama za izradu proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za razdoblje 2018. - 2020. detaljno su obrazloženi postupci izmjene i dopune financijskog plana proračunskog korisnika jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave. Sve izmjene i dopune financijskog plana proračunskog korisnika jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave moguće izraditi na sljedeće načine:²⁵

- ✓ Ako se radi o promjenama u financijskom planu proračunskih korisnika koje su vezane uz financiranje iz izvora općih prihoda i primitaka, odnosno iz nadležnog lokalnog proračuna, za iste izmjene i dopune potrebna je suglasnost jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, odnosno preraspodjela ili izmjena i dopuna proračuna u čijoj je proračunski korisnik nadležnosti.
- ✓ Izmjene i dopune financijskog plana proračunskog korisnika vezane uz vlastite i namjenske prihode i primitke, moguće je urediti na različite načine uz suglasnost jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave. Preporuka je da jedinice odlukom o izvršavanju proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave razrade postupak za donošenje izmjena i dopuna financijskih planova proračunskih korisnika iz svoje nadležnosti, a svi proračunski korisnici jedinice lokalne i područne (regionalne)

²⁵ Republika Hrvatska, Ministarstvo financija, Državna riznica, Upute za izradu proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za razdoblje 2021.-2023., Zagreb, 2020., str. 5.

samouprave dužni su uskladiti svoj financijski plan s izmijenjenim i dopunjenim nadležnim proračunom.

Zakonom o proračunu i podzakonskim aktima kojima se regulira provedba navedenoga Zakona, ponajprije Pravilnikom o proračunskim klasifikacijama i Pravilnikom o proračunskom računovodstvu i Računskom planu propisana je metodologija za izradu proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. U odnosu na prethodnu godinu, metodologija izrade proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave nije se mijenjala.

Uputama za izradu proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave Ministarstvo financija je za razdoblje 2020. - 2022. dalo upute i primjere:

1. uključivanja značajnog manjka kroz izmjene i dopune proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave,
2. uključivanja višegodišnjeg kapitalnog projekta koji se financira iz zaduživanja u izmjene i dopune proračuna,
3. planiranja višegodišnjeg EU projekta za koji treba osigurati pred financiranje iz općih ili namjenskih prihoda i primitaka ili vlastitih prihoda jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave i
4. uključivanje svih prihoda i primitaka te rashoda i izdataka škola u proračun nadležne jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave (pomoći iz državnog proračuna te plaće i drugi rashodi za zaposlene). Istih uputa potrebno je pridržavati se i kod izrade proračuna i prijedloga financijskog plana proračunskih i izvanproračunskih korisnika za razdoblje 2021. - 2023.²⁶

²⁶ Ibid, str. 6.

4.4. Izvori prihoda lokalne samouprave

Izvori sredstava i financiranje poslova iz samoupravnog djelokruga jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, raspodjela prihoda od poreza na dohodak, fiskalno izravnanje jedinica lokalne i regionalne samouprave te financiranje decentraliziranih funkcija utvrđuju se Zakonom o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Temeljem odredaba Zakona prihod od poreza na dohodak raspodjeljuje se na:²⁷

1. udio općine, odnosno grada 74%
2. udio županije 20%
3. udio za decentralizirane funkcije 60%

Sredstva fiskalnog izravnanja osiguravaju se u državnom proračunu, dok udio sredstava fiskalnog izravnanja u punom iznosu za pojedinu općinu, grad i županiju u ukupnim sredstvima fiskalnog izravnanja utvrđuje ministar financija odlukom za svaku proračunsku godinu. Postoje dva parametra vrlo važna za potrebe izračuna i raspodjele sredstava fiskalnog izravnanja: Kapacitet ostvarenih poreznih prihoda i Referentna vrijednost kapaciteta ostvarenih poreznih prihoda. Zakon posebno definira Kapacitet ostvarenih poreznih prihoda za općine i gradove, a posebno za županije. Zakonom su također posebno definirane Referentna vrijednost kapaciteta ostvarenih poreznih prihoda za općine, za gradove i za županije. Referentna vrijednost kapaciteta ostvarenih poreznih prihoda za općine, za gradove i za županije za 2021. godinu je :

- općine 2.144,19 kuna
- gradovi 2.628,54 kune
- županije 331,08 kuna

Očekivani oporavak gospodarske aktivnosti vidljiv je kroz kretanje prihoda državnog proračuna u razdoblju 2021. – 2023., uzimajući u obzir i učinke najavljenih poreznih izmjena u okviru poreza na dobit, poreza na dodanu vrijednost i poreza na dohodak.²⁸ Od 1. siječnja 2021. stopa poreza na

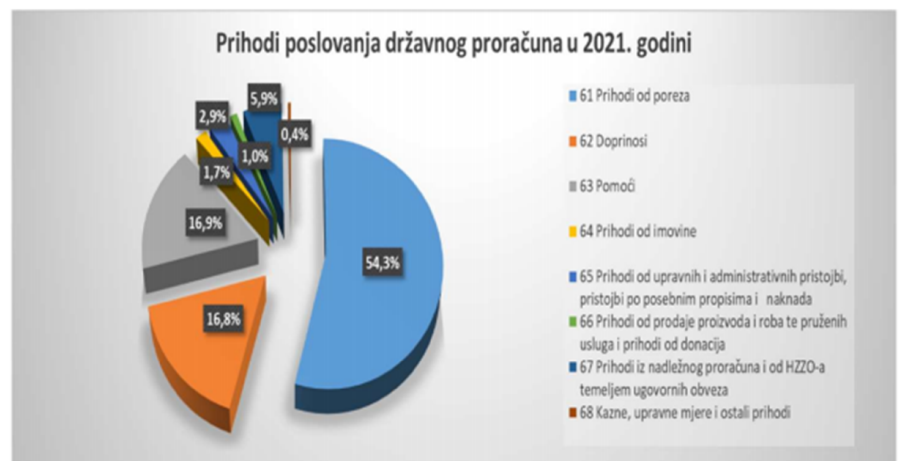
²⁷ Republika Hrvatska, Ministarstvo financija, Fiskalno izravnanje

²⁸ Republika Hrvatska, Ministarstvo financija, Državni proračun za 2021. godinu i projekcije za 2022. i 2023. godinu, Vodič za građane, Zagreb, 2020., str. 5.

dobit za sve poduzetnike koji imaju promet do 7,5 milijuna kuna smanjuje se s 12% na 10%, dok se u sustavu poreza na dohodak snižavaju stope poreza na dohodak s 36% na 30% te s 24% na 20%. Kod poreza na dodanu vrijednost ukida se oslobođenje od plaćanja PDV-a pri uvozu dobara male vrijednosti. Značajan utjecaj na prihode proračuna imati će i povlačenje sredstava iz EU fondova. Također, predviđeno je gotovo 6 milijardi bespovratnih sredstava do kraja 2026. godine za jačanje gospodarstva kroz razvojne, strateške i reformske projekte te očuvanje radnih mjesta, a sve kroz korištenje sredstava iz novog instrumenta EU Nove generacije.

Uzimajući u obzir prethodno navedeno, u 2021. godini ukupni prihodi državnog proračuna projicirani su u iznosu od 147,1 milijardu kuna. U 2022. ukupni prihodi državnog proračuna porast će za 4,9% te će iznositi 154,3 milijarde kuna, dok se za 2023. godinu ukupni prihodi predviđaju u iznosu od 156,7 milijardi kuna, odnosno uz međugodišnji rast od 1,5%.

Slika 1. Prihodi poslovanja državnog proračuna u 2021.



Izvor: Republika Hrvatska, Ministarstvo financija

Porezni prihodi projicirani su na temelju makroekonomskih pretpostavki, a uzimajući u obzir sve spomenute izmjene u poreznom zakonodavstvu. Porezni prihodi u 2021. godini projicirani su u iznosu 79,5 milijardi kuna, u 2022. u iznosu od 83,4 milijarde kuna što ukazuje na rast od 5%, dok se u 2023. očekuju u iznosu od 86,4 milijarde kuna odnosno rast od 3,5%.²⁹

Prihodi od poreza na dobitke od igara na sreću i ostali porezi od igara na sreću te naknade za priređivanje igara na sreću planirani su na temelju kretanja u proteklom godinama te se sličan trend očekuje i u budućnosti. Iznimku predstavlja 2020. godina u kojoj je zbog pandemije korona virusa bio ograničen rad u djelatnosti priređivanja igara na sreću. Prihodi od poreza na dobitke od igara na sreću i ostali porezi od igara na sreću planirani su u iznosu od 319,8 milijuna kuna za 2021. godinu, dok projekcije za 2022. i 2023. godinu iznose 334,6 milijuna kuna, odnosno 349,5 milijuna kuna. Prihodi od naknada za priređivanje igara na sreću za razdoblje 2021. – 2023. planiraju se u iznosu od oko 1 milijarde kuna u 2021. do 1,1 milijarde kuna u 2022. i 2023. godini.

Prihodi po osnovi upravnih i administrativnih pristojbi u 2021. planirani su u iznosu od 773,7 milijuna kuna, dok projekcije za 2022. iznose 810,9 milijuna kuna, a za 2023. godinu 841,8 milijuna kuna.

Prihode od prodaje proizvoda i roba te pruženih usluga su u potpunosti namjenski prihodi, a za 2021. godinu planirani su u iznosu od 1,5 milijardi kuna. Projekcije prihoda od prodaje proizvoda i roba te pruženih usluga i prihodi od donacija za 2022. i 2023. godinu iznose 1,2 milijarde kuna godišnje.

Prihodi od kazni i upravnih mjera najvećim se dijelom ostvaruju po osnovi kazni za prometne prekršaje, zatim za porezne i carinske prekršaje, a u nešto manjoj mjeri od raznih ostalih kazni. Plan prihoda od kazni i upravnih mjera iznosi 595,4 milijuna kuna u 2021. godini, dok projekcije za 2022. iznose 611,5 milijuna kuna, a za 2023. godinu 627,8 milijuna kuna.

Prihodi od prodaje nefinancijske imovine u 2021. godini planiraju se u iznosu od 946,5 milijuna kuna, a najveći dio ovih prihoda ostvarit će se aktivacijom neaktivne državne imovine

²⁹ Republika Hrvatska, Ministarstvo financija, Državni proračun za 2021. godinu i projekcije za 2022. i 2023. godinu, Vodič za građane, Zagreb, 2020., str. 5 i str. 6.

odnosno prodajom stanova i ostalih građevinskih objekata te prodajom zemljišta. U razdoblju 2022. – 2023. godine ukupni prihodi od prodaje nefinancijske imovine projiciraju se u iznosu od 849,7 milijuna kuna u 2022., odnosno 772,4 milijuna kuna u 2023. godini.

Prihodi od imovine sastoje se od prihoda od kamata (na dane zajmove, po vrijednosnim papirima, na oročena sredstva i depozite po viđenju te zateznih kamata), prihoda od dobiti trgovačkih društava, kreditnih i ostalih financijskih organizacija, prihoda od dividendi, koncesija, iznajmljivanja i zakupa imovine, prihoda od legalizacije te ostalih prihoda od imovine. Najveće stavke prihoda od imovine čine prihodi od koncesija te prihodi od dobiti trgovačkih društava, kreditnih i ostalih financijskih institucija po posebnim propisima. Za 2021. godinu prihodi od imovine planirani su u iznosu od 2,4 milijarde kuna, dok projekcije za 2022. i 2023. godinu iznose 2,2 milijarde kuna.

4.4.1. Postupak donošenja proračuna lokalnih jedinica

Postupak donošenja proračuna lokalnih jedinica definiran je Zakonom o proračunu³⁰ te je sličan postupku donošenja državnog proračuna. Ministarstvo financija, odnosno upravno tijelo za financije, razmatra prijedloge i usklađuje financijske planove s procijenjenim prihodima i primicima. Na temelju toga, Ministarstvo financija izrađuje nacrt proračuna za proračunsku godinu te ga dostavlja Vladi, odnosno načelniku, gradonačelniku i županu, do 15. listopada tekuće godine. Sve izmjene i dopune koje Sabor prihvati putem amandmana na predloženi državni proračun i projekcije ne smiju prijeći utvrđenu svotu dopuštenog manjka državnog proračuna i projekcija. Svi prijedlozi ne smiju biti na teret proračunske zalihe, teret dodatnog zaduživanja ili već ranije preuzetih obveza. Sabor, odnosno predstavničko tijelo, donosi proračun na razini podskupine ekonomske klasifikacije za iduću proračunsku godinu i projekciju na razini skupine ekonomske klasifikacije za sljedeće dvije proračunske godine do konca tekuće godine i to u roku koji omogućuje primjenu proračuna s 1. siječnja godine za koju se odnosi proračun.

³⁰ *Zakon o proračunu, NN 87/08, 136712, 15/15*

4.5. Rashodi lokalnih jedinica

Proračunski rashodi (izdaci) su rashodi koji se provode radi zadovoljenja javnih interesa. Odražavaju način upotrebe proračunskih primitaka kako bi se realizirale javne funkcije. Sljedeći proračunski rashodi su:³¹

- rashodi za zaposlene – plaćanja za usluge zaposlenika (osnovna plaća i ostala primanja koja proizlaze iz radnog odnosa),
- materijalni rashodi – rashodi za robu i usluge, odnosno utrošeni materijal, energija, tekuće održavanje i sl.,
- financijski rashodi – rashodi za kamate kao naknadu za korištenje tuđeg novca,
- subvencije – rashodi u obliku transfera ili prijenosa novčanih sredstava iz proračuna u korist određenih subjekata,
- pomoći – koje se klasificiraju prema vrsti primatelja kojima se isplaćuju, pomoći općinama, gradovima i županijama, pomoći međunarodnim organizacijama, trgovačkim društvima, poljoprivrednicima i obrtnicima,
- naknade građanima i kućanstvima na temelju osiguranja i druge naknade – prijenos novca koje se temelji na obvezama iz osiguranja,
- ostali rashodi i
- rashodi za nabavu nefinancijske imovine – kapitalni rashod koji je nastao pri kupnji ili proizvodnji dugotrajne materijalne imovine koja ima značajnu vrijednost.

Zakon o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave³² definira kako navedene jedinice ostvaruju prihode iz dodatnog udjela poreza na dohodak za decentralizirane funkcije na sljedeći način:

- ✓ za osnovno školstvo 1,9%
- ✓ za srednje školstvo 1,3%
- ✓ za socijalnu skrb 0,8%, i to 0,2% za centre za socijalnu skrb i 0,6% za domove za starije i nemoćne osobe,

³¹ Ibid, čl. 18.

³² *Zakon o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, NN 127/17, 138/20, na snazi od 19.12.2020.*

- ✓ za zdravstvo 1,0%,
- ✓ za vatrogastvo – javne vatrogasne postrojbe 1,0%.

Obavljanje poslova utvrđivanja, evidentiranja, nadzora, naplate i ovrhe poreza na dohodak Ministarstvu financija, isporučuje naknadu Poreznoj upravi 1% od ukupno naplaćenih prihoda. Ovim zakonom, raspodjela poreza na dohodak primjenjuje se na uplatu i na povrat poreza, neovisno o razdoblju u kojem je nastala obveza za koju se uplaćuje, kao niti razdoblju u kojem je obavljena uplata, a za koju je ostvareno pravo na povrat.

Ukupni rashodi državnog proračuna u 2021. godini planirani su u iznosu od 157,9 milijardi kuna, što je 7,2% ili 10,6 milijardi kuna više u odnosu na Državni proračun Republike Hrvatske za 2020. godinu.³³ U 2022. godini ukupni rashodi projicirani su na razinu od 160,0 milijardi kuna, a u 2023. projiciraju se na razini od 157,2 milijarde kuna. Od 10,6 milijardi kuna koje se odnosi na ukupno povećanje u odnosu na proračun za 2020. godinu, 3,3 milijarde pridaje se povećanju rashoda koji se financiraju iz općih prihoda i primitaka, doprinosa i namjenskih primitaka, odnosno izvora koji utječu na rezultat proračuna opće države, dok se ostatak od 7,3 milijarde kuna pribraja povećanju rashoda koji se financiraju iz vlastitih i namjenskih izvora uključujući EU pomoći, odnosno izvora koji ne utječu na rezultat proračuna opće države.

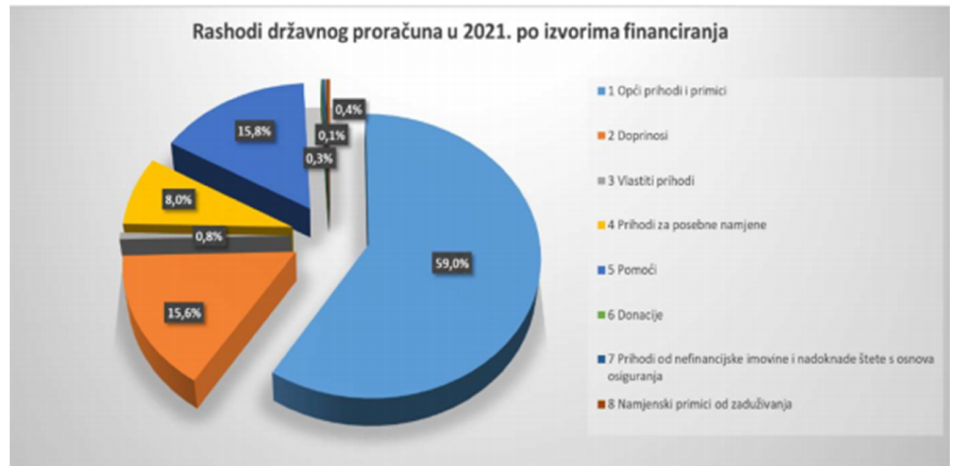
Rast rashoda koji su financirani iz općih primitaka i prihoda, doprinosa i namjenskih primitaka u 2021. godini, rezultat su sredstava za:

- ✓ kompenzacijske mjere jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave uslijed izmjena poreznih propisa,
- ✓ doprinos RH proračunu Europske unije,
- ✓ rashode za zaposlene,
- ✓ mirovine i mirovinska primanja,
- ✓ kamate,
- ✓ sredstva učešća za EU pomoći,
- ✓ socijalne pomoći i naknade,
- ✓ decentralizirane funkcije,
- ✓ jamstvena pričuva,

³³ Republika Hrvatska, Ministarstvo financija, Državni proračun za 2021. godinu i projekcije za 2022. i 2023. godinu, Vodič za građane, Zagreb, 2020., str. 8.

- ✓ sufinanciranje EU projekata na regionalnoj i lokalnoj razini,
- ✓ sanaciju posljedica uzrokovanih potresom,
- ✓ dodatni roditeljski dopust.

Slika 2. Rashodi državnog proračuna u 2021.



Izvor: Republika Hrvatska, Ministarstvo financija

Rashodi za zaposlene se u 2021. godini planiraju u iznosu od 23,8 milijardi kuna i u odnosu na tekući plan 2020. godine bilježe rast od 1,4 milijarde kuna. Ovi rashodi koji se financiraju iz

općih prihoda i primitaka, doprinosa i namjenskih primitaka povećavani su za 721,4 milijuna kuna u odnosu na tekući plan 2020. godine i iznose ukupno 17,5 milijardi kuna. U 2022. i 2023. godini očekuje se daljnje povećanje ovih rashoda na razinu od 24,1 milijardu kuna, odnosno 24,3 milijarde kuna.

Materijalni rashodi se u 2021. godini planiraju u iznosu od 17,2 milijarde kuna. Od toga, 7,5 milijardi kuna su materijalni rashodi koji se financiraju iz općih prihoda i primitaka, doprinosa i namjenskih primitaka, a koji su također u odnosu na 2020. godinu porasli za 531,5 milijuna kuna, odnosno 7,6%, ponajprije radi uklanjanja šteta uzrokovanih potresom, dok se preostali dio povećanja najvećim dijelom odnosi na Ministarstvo obrane i Ministarstvo unutarnjih poslova. U 2022. i 2023. godini ukupni materijalni rashodi projicirani su na razini od 18,2, odnosno 17,3 milijarde kuna.

Financijski rashodi projicirani su u skladu sa stanjem na financijskim tržištima a odnose se na kamate za izdane vrijednosne papire, kamate za primljene zajmove i ostale financijske rashode. Ovi rashodi u 2021. godini planirani su na razini od 7,8 milijardi kuna.

Rashodi za subvencije se u 2021. godini planiraju u iznosu od 8,9 milijardi kuna što predstavlja smanjenje od 4,4 milijarde kuna u odnosu na plan 2020. godine. Razlog smanjenja odnosi se na smanjenje ukupnih izdavanja za potpore za očuvanje radnih mjesta u djelatnostima pogođenima koronavirusom. Ovi rashodi u 2022. i 2023. godini projicirani su na razini od 7,4 milijarde kuna, odnosno 7,5 milijardi kuna.

Rashodi za pomoći odnose se na dio državnog proračuna danog u inozemstvo i unutar opće države. U odnosu na plan 2020. godine, u 2021. godini bilježe rast od 6,5 milijardi kuna. Za pomoć jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave uslijed planiranih izmjena poreznih propisa u sustavu poreza na dohodak osigurano je 2,0 milijarde kuna. U 2022. godini ukupne pomoći projicirane su na razini od 34,9 milijardi kuna, a u 2023. na razini od 34,5 milijardi kuna.

Naknade građanima i kućanstvima povećale su se za 1,7 milijardi kuna u 2021. godini u odnosu na 2020. godinu sa značajnim iznosom od 52,6 milijardi kuna. Ovi rashodi se odnose na

izdavanja za mirovine u iznosu od 870,3 milijuna kuna kao rezultat indeksacije po općim i posebnim propisima i očekivanog rasta broja korisnika. U 2022. godini ovi rashodi projicirani su na razini od 54,3 milijarde kuna, dok se u 2023. očekuju na razini od 55,7 milijardi kuna.

Ostali rashodi sastoje se od tekućih i kapitalnih donacija, kazni, penala i naknada šteta, izvanrednih rashoda i kapitalnih pomoći. U 2021. godini planirani su za 821,3 milijuna kuna više od plana 2020. godine. Rezultat porasta efekt je povećanja ovih rashoda financiranih iz EU izvora za mjere ruralnog razvoja i provedbu projekata u okviru Operativnog programa konkurentnost i kohezija u nadležnosti Ministarstva gospodarstva i održivog razvoja. U 2022. i 2023. godini ovi rashodi projicirani su na razini od 8,6 odnosno 7,7 milijardi kuna.

Rashodi za nabavu nefinancijske imovine u 2021. godini planirani su u iznosu od 6,8 milijardi kuna. U okviru ovih rashoda planirana su sredstva za kapitalne projekte i opremanje u području znanosti i obrazovanja, zdravstva, Ministarstvu unutarnjih poslova, lučkim upravama, u Ministarstvu obrane, nacionalnim parkovima i parkovima prirode, području pravosuđa, u Ministarstvu hrvatskih branitelja i za kapitalne projekte korisnika u sustavu socijalne skrbi. U 2022. i 2023. godini ovi rashodi predviđaju se u iznosu od 5,2 milijarde kuna, odnosno 4,1 milijardu kuna.³⁴

³⁴ Ibid, str.11.

5. POTICANJE RAZVOJA GOSPODARSTVA NA LOKALNOJ RAZINI NA PRIMJERU GRADA ZADRA

5.1. Opća obilježja

Grad Zadar je jedinica lokalne samouprave utvrđena Zakonom o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj. Grad Zadar obuhvaća naselja: Babindub, Brgulje, Crno, Ist, Kožino, Mali Iž, Molat, Olib, Petrčane, Premuda, Rava, Silba, Veli Iž, Zadar, Zapuntel. Granice rubnih katastarskih općina predstavljaju granice Grada Zadra. Kada se one ne podudaraju s granicama rubnih naselja, smatra se da granicu predstavlja granica rubnih naselja prikazana u službenoj evidenciji prostornih jedinica. Granice se mogu mijenjati na način i po postupku koji su propisani zakonom.³⁵

Prema indeksu gospodarske snage, Zadarska županija se u 2017. godini nalazila na sedmom mjestu sa indeksom 91,3. U 2018. godini je prema istom indeksu ostala na istom mjestu, sa indeksom 91,2 što ukazuje da nije bilo promjena pozicije ni prema smjeru promjene kao ni prema broju mjesta promjene.³⁶ Odlukom o razvrstavanju jedinica lokalne i regionalne samouprave prema stupnju razvijenosti iz 2018. godine, Zadarska županija razvrstana je u treću skupinu jedinica regionalne samouprave koje se prema vrijednosti indeksa nalaze u drugoj polovini iznadprosječno rangiranih jedinica regionalne samouprave.³⁷ Prema posljednjoj procjeni sredinom 2019. godine Zadarska županija broji 168.213 stanovnika, dok sam Grad Zadar prema posljednjem popisu stanovništva broji 75.082.

³⁵ Statut Grada Zadra, pročišćeni tekst Statuta Grada Zadra ("Glasnik Grada Zadra" broj: 9/09, 28/10, 3/13, 9/14, 2/15 – pročišćeni tekst 3/18), 2018., čl. 2., dostupno na: <http://krsevan.grad-zadar.hr/> (26.04.2021.)

³⁶ Indeks gospodarske snage, Hrvatska gospodarska komora, hgk.hr, 2017, dostupno na: <https://www.hgk.hr/documents/indeks-gospodarske-snage-zadnja5c3ef41c14f71.pdf> (06.05.2021.)

³⁷ Odluka o razvrstavanju jedinica lokalne i područne samouprave prema stupnju razvijenosti, Vlada RH, 2017., dostupno na: https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2017_12_132_3022.html (06.05.2021.)

5.2. Analiza prihoda i rashoda

5.2.1. Analiza prihoda

Postoje tri osnove s kojih Grad Zadar kao jedinica lokalne samouprave stječe prihode za obavljanje svojih djelatnosti:³⁸

- od udjela u zajedničkim porezima (porezima koji se raspodjeljuju između države, županija, gradova i općina),
- iz vlastitih izvora te
- od dotacija iz državnog proračuna.

Zajednički porezi su porez na dohodak i porez na promet nekretnina. Grad nema utjecaja na ostvarenje ovih prihoda već ih donosi Sabor RH. Prihodi prikupljen na području grada Zadra raspoređuju se na državu, grad i županiju. Na taj način udio Grada Zadra u prihodu od poreza na dohodak 60% i dodatno mu pripada 1,9% za financiranje osnovnog školstva, te 1% za financiranje vatrogastva. Od poreza na promet nekretninama Gradu pripada 80%.

Zajednički porezi sudjeluju u strukturi ukupnih planiranih prihoda Proračuna Grada Zadra s 39,65%.

Vlastiti izvori prihoda Grada su:³⁹

- gradski porezi,
- prihodi od vlastite imovine,
- novčane kazne i oduzeta imovinska korist,
- upravne pristojbe i boravišne pristojbe,
- komunalna naknada,
- komunalni doprinos,
- naknada za upotrebu javnih površina,
- drugi prihodi utvrđeni posebnim zakonima.

³⁸ Grad Zadar, Upravni odjel za financije, Prihodi proračuna Grada Zadra, dostupno na: <https://www.grad-zadar.hr/prihodi-proracuna-grada-zadra-385/> (06.05.2021.)

³⁹ Ibid.

Od vlastitih prihoda najvažniji su prihodi od vlastite imovine (zakupnina poslovnog prostora, najamnina stanova, prihodi od prodaje stanova i zemljišta), te komunalna naknada. Udio vlastitih prihoda u ukupnim planiranim prihodima Proračuna Grada Zadra iznosi 47,6%. Predstavljaju, dakle, najznačajniji izvor financiranja javnih potreba Grada.

Procijenjeni godišnji prihodi i primitci, te utvrđeni izdaci i druga plaćanja Grada Zadra iskazuju se u proračunu Grada Zadra. Svi prihodi i primici proračuna moraju biti raspoređeni u proračunu i iskazani po izvorima iz kojih potječu.

Slika 3. Rekapitulacija po izvorima financiranja

<i>Šifra</i>	<i>Naziv izvora financiranja</i>	<i>Plan 2019.</i>	<i>Plan 2020.</i>	<i>Indeks 20/19</i>
11	<i>Izvorni gradski prihodi</i>	249.446.309,05	251.114.122,54	100,67
31	<i>Vlastiti prihodi korisnika</i>	15.558.921,82	14.428.075,20	92,73
43	<i>Prihodi za posebne namjene</i>	104.817.000,00	112.480.299,00	107,31
51	<i>Tekuće pomoći</i>	27.625.264,73	127.237.060,84	460,58
52	<i>Kapitalne pomoći</i>	14.284.800,00	16.201.500,00	113,42
53	<i>Ostale pomoći</i>	4.555.535,00	4.507.809,00	98,95
54	<i>Financiranje iz sredstava EU</i>	65.065.560,86	97.854.467,58	150,39
61	<i>Donacije</i>	6.709.105,00	24.580.807,73	366,38
71	<i>Prihodi od prodaje nefinancijske imovine</i>	9.800.652,00	10.499.000,00	107,13
72	<i>Prihodi od prodaje proizvedene dugotrajne imovine</i>	13.236.952,47	9.265.223,00	70,00
81	<i>Namjenski primici</i>	11.000.000,00	56.105.584,68	510,05
16	<i>Višak prihoda korisnici</i>	1.548.930,90	1.272.040,24	82,12
92	<i>Višak prihoda Grad Zadar</i>	3.255.104,55	3.251.931,66	99,90

Izvor: Proračun Grada Zadra za 2020. godinu i projekcije za 2021. i 2022. godinu

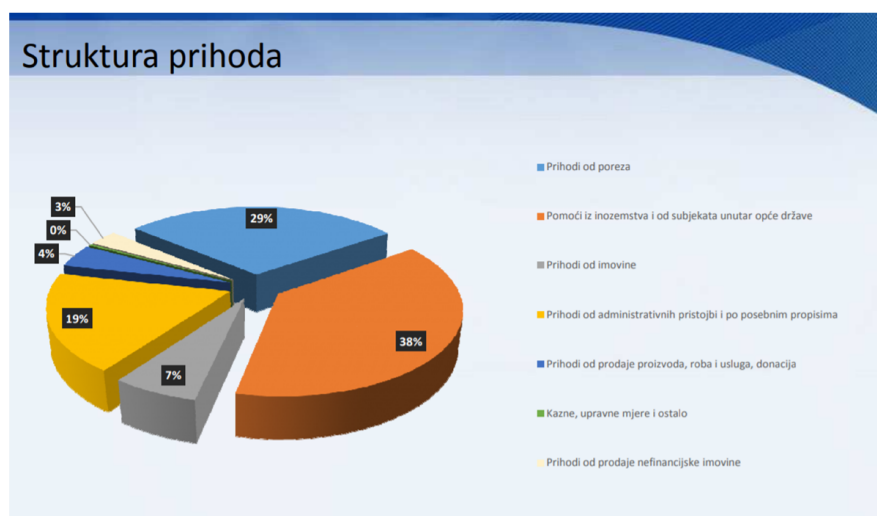
Iz tablice koja prikazuje izvore financiranja, može se vidjeti da se najviše prihoda u 2020. godini ostvaruje iz izvornih gradskih prihoda koji su se u tekućoj godini u odnosu na 2019. godinu povećali za 100,67%. Nakon njih nalaze se tekuće pomoći koje su u 2020. godini bilo znatno povećane i to za čak 460,58%. Treće mjesto zauzimaju prihodi za posebne namjene u postotku od 107,31% u odnosu na 2019. godinu.

Proračun Grada Zadra za 2020. godinu i projekcije za 2020 i 2021. godinu kao i prethodnih godina temelje se na Strategiji grada Zadra, a koja predstavlja temelji okvir za financiranje svih razvojnih projekata. Od kapitalnih projekata mogu se izdvojiti:⁴⁰

- ✓ završetak Centra Mocire,
- ✓ izgradnja osnovne škole na Novom Bokanjcu (proračun 2019. i projekcija 2020. godine, projekcija 2021. godine),
- ✓ održavanje komunalne infrastrukture uz zadržavanje već uvedenog komunalnog standarda,
- ✓ izgradnja cesta, groblja i javnih površina u trogodišnjem razdoblju kako je iskazano u Planu izgradnje komunalne infrastrukture,
- ✓ nastavak ulaganja u škole i školske programe,
- ✓ ulaganje u objekte Mjesnih odbora,
- ✓ nastavak ulaganja u bolničku infrastrukturu,
- ✓ početak projekta aglomeracije Zadar – Petřčane,
- ✓ kapitalni projekt ZOOM 4.0,
- ✓ kapitalni projekt ITS,
- ✓ obnova Providurove palače i bedema, izgradnja Centra za mlade i ostalih projekata manje vrijednosti, a koji su vidljivi u razdjelu 050 – Upravni odjel za EU fondove te
- ✓ ostala ulaganja u gradsku imovinu s ciljem boljeg i učinkovitijeg upravljanja tim resursom.

⁴⁰ Republika Hrvatska, Zadarska županija, Grad Zadar, Proračun Grada Zadra za 2020. godinu i projekcije za 2021. i 2022. godinu, Zadar, 2019., str. 3.

Slika 4. Struktura prihoda Grada Zadra



Izvor: Proračun u malom Grada Zadra za 2020. godinu, Vodič za građane

Ukupno u proračunskom ciklusu 2020. - 2022. godina u Proračunu Grada Zadra vlastiti i namjenski prihodi zajedno se prenesenim viškovima iz prethode godine planirani su na sljedeći način:

- 2020. godina u iznosu od 116.084.129,19 kuna
- 2021. godina u iznosu od 114.267.992,00 kuna
- 2022. godina u iznosu od 114.211.643,00 kuna

5.2.2. Analiza rashoda

Planirani rashodi i izdaci za 2020. godinu iznose 722,3 milijuna kuna. Proračunski rashodi i izdaci su:⁴¹

- **Rashodi poslovanja** -koji su planirani u iznosu od 446,8 milijuna kuna. Tu spadaju:
 - rashodi za zaposlene - plaće korisnika gradskog proračuna i zaposlenika Gradske uprave,
 - materijalni rashodi - naknade troškova zaposlenima, naknada troškova osobama izvan radnog odnosa, rashod za usluge, rashod za materijal i energiju,
 - financijski rashodi - troškovi zateznih kamata, bankarskih usluga, usluga platnog prometa,
 - subvencije - subvencije trgovačkom društvima i poduzetnicima,
 - pomoći dane unutar općeg proračuna i u inozemstvo - tekuće pomoći prema županijskom proračunu, sufinanciranje troškova ustanova koje sudjeluju u EU projektima,
 - naknade građanima i kućanstvima,
 - ostali rashodi - donacije u sportu i kulturi, kapitalne pomoći, manje kapitalne donacije.
- **Rashodi za nabavu nefinancijske imovine** – koji su planirani u iznosu od 272,9 milijuna kuna. U njih spadaju rashodi za kupnju zemljišta i građevinskih objekata, projektna dokumentacija, izgradnja nogostupa, cesta i javne rasvjete.
- **Izdaci za financijsku imovinu i otplate zajmova** – koji su planirani u iznosu od 2,6 milijuna kuna, a odnose se na plaćanje glavnice po primljenim kreditima kao i za davanje studentskih i učeničkih stipendija.

Rashodi poslovanja planirani za 2020. godinu iznose 446.763.285,23 kune, u 2021. godini 442.365.377,79, a u 2022. godini 434.863.542,34 kune. Rashodi poslovanja koji obuhvaćaju prethodno navedene stavke, u odnosu na proračunsku 2019. godinu,⁴² veći su za 25,56% i to zbog planiranja rashoda za zaposlene te dijela materijalnih rashoda kod osnovnih škola u Proračunu

⁴¹ Proračun u malom Grada Zadra za 2020. godinu, Vodič za građane, str. 12.

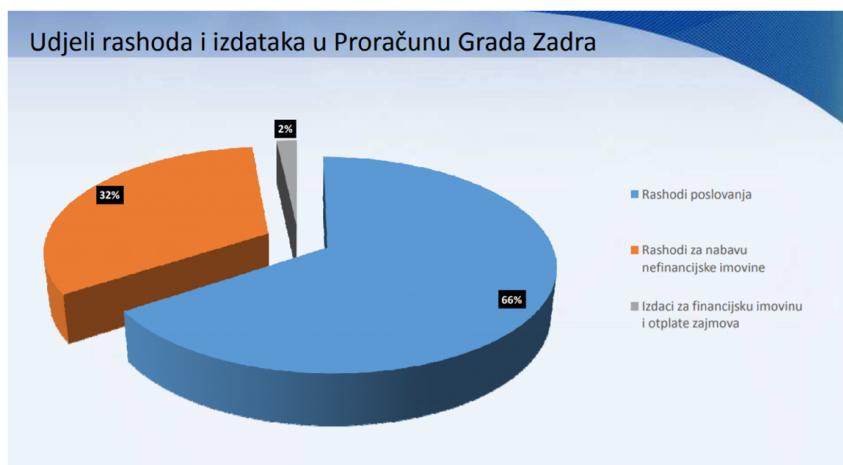
⁴² Republika Hrvatska, Zadarska županija, Grad Zadar, Proračun Grada Zadra za 2020. godinu i projekcije za 2021. i 2022. godinu, Zadar, 2019., str. 7.

Grada Zadra, a sve sukladno Uputama Ministarstva financija za izradu proračuna lokalnih jedinica koje su školama osnivači. U projekcijama rashodi poslovanja su nešto manji, a uvjetovani su i projektima iz EU fondova koji polako ulaze u završnu fazu ili su već gotovi.

Rashodi za nabavu nefinancijske imovine povećali su se u 2020. godini u odnosu na 2019. godinu za 77,23%. Iz toga se može zaključiti da se najveći investicijski procesi planiraju u 2020. godini. Veliki iznos planiranih kapitalnih rashoda u idućem razdoblju odnose se na značajne infrastrukturne projekte koji su vezani za europske projekte (najviše projekt Zadar Baštini, Centar za mlade) te izgradnju osnovne škole na Novom Bokanjcu, završetak Centra Mocire te pojačano ulaganje u izgradnju komunalne infrastrukture.

Izdaci su planirani u 2020. godini u iznosu 2.600.000,00 što je plan za učeničke i studentske kredite. Značajno veće projekcije u 2021. i 2022. godini odnose se na povrat glavnice dugoročnog kredita za financiranje izgradnje osnovne škole na gradskom predjelu Novi Bokanjac. Preduvjet za ovakav plan odnosno povrat kredita je suglasnost Vlade Republike Hrvatske za dugoročno zaduženje.

Slika 5. Udjeli rashoda i izdataka u Proračunu Grada Zadra



Izvor: Proračun u malom Grada Zadra, Vodič za građane

Razvojni projekti prema ciljevima odnose se na:⁴³

1. Očuvanje i održivi razvoj prostora, planiranje prostornog razvoja, unaprjeđenje infrastrukturnog sustava Grada Zadra te održivo korištenje gradske imovine.
2. Povećanje gospodarske konkurentnosti.
3. Unaprjeđenje kvalitete života i zaštite okoliša.
4. Održivi razvoj ruralnog područja i otoka.
5. Povećanje efikasnosti upravljanja razvojem.

⁴³ Proračun u malom Grada Zadra za 2020. godinu, Vodič za građane, str. 17.

5.3. Poticanje razvoja gospodarstva poticanjem razvoja malog gospodarstva

Na temelju prijedloga HGK – Županijske komore Zadar i Obrtničke komore Zadarske županije, Gradsko vijeće Grada Zadra donijelo je Odluku o privremenom oslobađanju plaćanja zakupa javnih površina⁴⁴ kao i Odluku o privremenom umanjenju i oslobodenju od plaćanja zakupnine poslovnih prostora u vlasništvu Grada Zadra⁴⁵.

Subjekti malog gospodarstva koji su utvrđeni Zakonom o poticanju razvoja malog gospodarstva i registrirani kao trgovačka društva, zadruge i obrti, mogu biti korisnici potpora. Također, koristiti potporu mogu oni koji su u cijelosti u privatnom vlasništvu i sa sjedištem odnosno prebivalištem na području Grada Zadra, a ispunjavaju slijedeće uvjete:⁴⁶

- koji obavljaju proizvodnu odnosno ICT djelatnost, a koji su sukladno Nacionalnoj klasifikaciji djelatnosti registrirani za obavljanje djelatnosti kao što su:⁴⁷
 - C – prerađivačka industrija (izuzev C 11.02 Proizvodnja vina od grožđa, C 12.00 Proizvodnja duhanskih proizvoda, C 18 Tiskanje i umnožavanje snimljenih zapisa, C 19 Proizvodnja koksa i rafiniranih naftnih proizvoda) te
 - J – informacije i komunikacije (izuzev 58.1. Izdavanje knjiga periodičnih publikacija i ostale izdavačke djelatnosti, 59.1. Proizvodnja filmova, video filmova i televizijskog programa, 59.2. Djelatnost snimanja zvučnih zapisa i izdavanja glazbenih zapisa, 60.1. Emitiranje radijskog programa, 60.2. Emitiranje televizijskog programa, 63. Informacijske uslužne djelatnosti).
- prijavljuju gospodarsku aktivnost koja se obavlja na području Grada Zadra,
- imaju podmirene obveze poreza, prireza, doprinosa i drugih obveza o kojim evidenciju vodi Porezna uprava,

⁴⁴ Odluka o privremenom oslobađanju plaćanja zakupa javnih površina, Glasnik Grada Zadra, Gradsko vijeće Grada Zadra, 2020., br.11.

⁴⁵ Odluka o privremenom umanjenju i oslobodenju od plaćanja zakupnine poslovnih prostora u vlasništvu Grada Zadra za razdoblje od 1. listopada 2020. do 31. ožujka 2021. godine, 2020., br. 11.

⁴⁶ Program poticanja razvoja malog gospodarstva na području grada Zadra za 2020. godinu, dostupno na: <https://www.hgk.hr/na-snagu-stupile-dvije-odluke-grada-zadra-za-poticaj-gospodarstva-i-objavljen-program-poticanja-razvoja-malog-gospodarstva-na-podrucju-grada-zadra-za-2020-godinu> (18.05.2021.)

⁴⁷ Nacionalna klasifikacija djelatnosti 2007. – NKD 2007.

- imaju sve podmirene obveze prema Gradu Zadru,
- imaju najmanje jednog zaposlenog u prethodnoj poslovnoj godini ili u prethodnom mjesecu ako se radi o poduzetniku koji je početnik,
- imaju podmirene obveze prema zaposlenicima,
- ako u skladu s odredbama o državnim potporama male vrijednosti (de minimis potporama) još nisu iskoristili najveći dopušteni iznos državne potpore male vrijednosti,
- ako su namjenski utrošili već dodijeljene potpore Grada Zadra, a ostvarili su ih u prethodnom razdoblju.

Zakupci javnih površina koji se odnose na postavu ugostiteljskih stolova i sjedalica ispred ugostiteljskih objekata, a koji imaju zaključene ugovore o zakupu za 2020. godinu u periodima:⁴⁸

- od 1. siječnja do 31. prosinca 2020. godine, privremeno se oslobađaju plaćanja zakupa od 1. listopada do 31. prosinca 2020. godine,
- od 1. travnja do 31. listopada 2020. godine, privremeno se oslobađaju plaćanja zakupa za mjesec listopada 2020. godine,
- zakupci javnih površina koji zaključe ugovore za 2021. godinu za period od 1. siječnja do 31. prosinca 2021. godine, privremeno se oslobađaju plaćanja zakupa od 1. siječnja do 31. ožujka 2021. godine.

Temeljem prijedloga, zakupnicima poslovnih prostora u vlasništvu Grada Zadra, koji sa Gradom Zadrom imaju sklopljen ugovor o zakupu poslovnog prostora, iznos zakupnine se umanjuje za 50% za razdoblje od 1. listopada 2020. godine do 31. ožujka 2021. godine. Navedeno se odnosi na zakupnike koji obavljaju poslovnu djelatnost neprekidno tijekom cijele godine. Što se tiče onih koji svoju djelatnost ne obavljaju tijekom cijele godine, iznos zakupnine se umanjuje za 25%, a za isto razdoblje. Postoje i iznimke za one koji su oslobođeni takvog plaćanja, a odnosi se na one zakupnike koji se bave tradicionalnim i umjetničkim obrtima te zakupnici putničkih agencija.⁴⁹

⁴⁸ Ibid, čl. 1.

⁴⁹ Ibid, čl. 1., čl. 2. i čl. 3.

Svrha ovog programa poticanja razvoja malog gospodarstva je stvaranje povoljnog poduzetničkog okruženja za samo djelovanje poduzetnika, razvijanje njihove klime i osiguranje preduvjeta za razvoj poduzetničkih sposobnosti u Gradu Zadru. Uz svrhu, cilj je jačanje poduzetnika tog područja, rast zaposlenosti, stvaranje poduzetničkog obrazovanja te poboljšanje uvjeta za korištenje raspoloživih financijskih resursa i razvoj malog gospodarstva temeljnog na znanju, inovacijama i novim tehnologijama.

5.3.1. Područje programa i poticajne mjere

Programom je obuhvaćeno područje poboljšanja održivog poslovanja i gospodarske konkurentnosti za iznos planiranih sredstva od 500.000,00 kuna. Poticajne mjere za ostvarenje toga cilja su:⁵⁰

1. **Uvođenje novih tehnologija u prerađivačkom sektoru** – cilj mjere je jačanje konkurentnosti prioritetnih grana u prerađivačkoj industriji (prehrambene, strojograđevne, kemijske, metaloprerađivačke industrije i proizvodnje plastične mase), a koje se provode aktivnostima: uvođenjem novih ili proširenjem postojećih proizvodnih procesa, nabavom strojeva i alata, nabavom industrijskog znanja, stručnim osposobljavanjem i edukacijom zaposlenika, uvođenjem novih sustava kvalitete (Hrvatska kvaliteta, ISO..) te marketinškim aktivnostima kao što su brendiranje i nastup po sajmovima.
2. **Jačanje i poboljšanje uvjeta poslovanja ICT sektora** – cilj ove mjere je unaprijediti učinke ICT sektora, koji je najvažniji generator gospodarskog razvoja te se provodi aktivnostima:
 - nabava alata, računalne opreme i računalnih programa,
 - izdaci za licence,
 - stručno osposobljavanje i edukacija zaposlenih.Uvjet ostvarenja ove potpore je 50% prihvatljivih troškova projekta, a najviše do 20.000,00 kuna po svakoj aktivnosti.

⁵⁰ Glasnik Grada Zadra, Program poticanja razvoja malog gospodarstva na području Grada Zadra za 2020. godinu, str. 14., dostupno na: <https://www.hgk.hr/na-snagu-stupile-dvije-odluke-grada-zadra-za-poticaj-gospodarstva-i-objavljen-program-poticanja-razvoja-malog-gospodarstva-na-podrucju-grada-zadra-za-2020-godinu> (23.05.2021.)

3. **Podrška razvoju i komercijalizaciji inovativnih proizvoda i usluga** – cilj ovakve mjere je potaknuti razvoj inovacija i povećati stopu komercijalizacije novih proizvoda i usluga, a uvjet za financiranje je 75% prihvatljivih troškova, najviše do 20.000,00 kuna po svakoj aktivnosti. Provodi se sljedećim aktivnostima:
- nabavom opreme i alata za razvoj novih proizvoda,
 - troškovima ulaganja u probnu industriju,
 - troškovima vanjskih usluga za dovršetak inovacije,
 - zaštitom intelektualnog vlasništva,
 - marketinškim aktivnostima za promociju inovacije.
4. **Podrška izvoznom poslovanju** – poticanje razvoja kapaciteta tvrtki usmjerene na izvozno poslovanje, cilj je ove mjere. Uvjet financiranja je 50% prihvatljivih troškova projekta, a najviše do 25.000,00 kuna po svakoj aktivnosti. Aktivnosti kojima se provodi ova mjera su: korištenje vanjskih usluga pri istraživanju inozemnih tržišta, sudjelovanje na inozemnim manifestacijama i tržištima i priprema uvođenja novog ili postojećeg proizvoda na inozemno tržište.
5. **Poticanje projekata u području energetske učinkovitosti i korištenja obnovljivih izvora energije** – cilj podrazumijeva učinkovito korištenje obnovljivih izvora energije, zaštitu okoliša te povećanje energetske učinkovitosti. Uvjet financiranja je 50% prihvatljivih troškova projekta, a najviše do 35.000,00 kuna po svakoj aktivnosti. Provodi se:
- zamjenom primarnog energenta za grijanje (dizel, lož ulje) sa okolišno prihvatljivim energentom (prirodni plin),
 - izradom toplinske zaštite vanjske ovojnice (termo fasada),
 - uvođenjem cjelovitog sustava gospodarenja energijom u skladu sa standardom HRN EN ISO50001 te
 - nabavom toplinskih sunčevih kolektora za proizvodnju toplinske energije.

6. **Poticanje poduzetnika početnika** – cilj je ove mjere potaknuti poduzetnike početnike na uključivanje u poduzetništvo kako bi se stvorile nove poduzetničke generacije i potaknule poduzetničke aktivnosti. Provodi se dodjelom bespovratnih financijskih sredstava poduzetnicima početnicima koji imaju djelatnost i koji istu djelatnost obavljaju najduže 12 mjeseci prije datuma Javnog poziva, a za one aktivnosti koje se odnose na:
- nabavu strojeva i alata, opreme i uređaja za obavljanje te djelatnosti,
 - prilagodbu poslovnog prostora i nabavu inventara za obavljanje djelatnosti,
 - stručno osposobljavanje,
 - izradu web stranice kao marketinšku aktivnost.

Uvjeti financiranja odnose se na 50% prihvatljivih troškova projekta, a najviše do 20.000,00 kuna po svakoj aktivnosti.

One aktivnosti koje su definirane ovim programom definirane kao prihvatljive aktivnosti sadrže troškove koji predstavljaju prihvatljive troškove. Neprihvatljivi troškovi odnose se na Porez na dodanu vrijednost (za obveznike PDV-a), nabavu i najam vozila, popravak strojeva, carinske i ostale pristojbe, razne bankovne i slične naknade, troškove osoblja, potrošni materijal, troškovi kupnje i najma poslovnog prostora ili zemljišta, režijski troškovi i troškovi osiguranja, troškovi vlastitog rada. Sredstva potpore dodjeljuju se kako bi se pokrili troškovi izvršenog ulaganja od dana završetka Javnog poziva za dodjelu potpora malom gospodarstvu za jačanje konkurentnosti i održivog poslovanja u 2019. godini, kao i za aktivnosti koje se provode u 2020. godini.

5.3.2. Postupak i način dodjele potpora

Na temelju javnog poziva za dodjelu potpora koji se objavljuje na web stranici Grada Zadra te dnevnim novinama, dodjeljuju se potpore podnesene na obrascima „Zahtjev za dodjelu potpora malom gospodarstvu“, a koji se podnose Gradu Zadru osobno u pisarnicu ili poštom na odgovarajuću adresu.⁵¹

Pristigle prijave i donošenje prijedloga o korisnicima kao i o iznosu i namjeni potpora, razmatra Upravni odjel za gospodarstvo, obrtništvo i razvitak otoka. Sukladno raspoloživim novčanim sredstvima Gradonačelnik donosi konačnu odluku o korisnicima, iznosu i namjeni potpora.⁵² Po donošenju odluka o dodjeli potpora, isti odjel dužan je obavijestiti podnositelje prijave o iznosu potpora koje su odobrene te o načinu kako ostvariti ta novčana sredstva. Konačna novčana sredstva potrebno je doznačiti na sam račun korisnika potpore. Isti korisnik ima obavezu Gradu Zadru osigurati stručnu, administrativnu i terensku kontrolu namjenskog troška dobivene potpore i to na uzorku od minimalno 10% odobrenih korisnika potpore. Oni korisnici koji primljene potpore utroše nenamjenski, ta sredstva su dužni vratiti u Proračun Grada Zadra te će kao posljedica toga biti isključeni iz budućih dodjela potpora. Sredstva koja se utroše namjenski, dokazuju se računima i izvodima s bankovnog žiro računa.

Potpore koje se temeljem ovog programa dodjeljuju kao bespovratna novčana sredstva, smatraju se državnim potporama male vrijednosti (de minimis potporama). Takvom potporom smatra se potpora pojedinom poduzetniku čiji ukupni iznos ne prelazi 200.000,00 eura u kunsnoj protuvrijednosti prema srednjem tečaju Hrvatske narodne banke na dan isplate, a u razdoblju od 3 fiskalne godine. Potpora male vrijednosti smatra se dodijeljenom u onom trenu kada poduzetnik ima zakonsko pravo na primanje potpore, a prije dodjele potpore korisnik potpore dužan je davatelju potpore, dostaviti izjavu o svim drugim potporama male vrijednosti koje je zaprimio tijekom tekuće godine, kao i tijekom prethodne dvije fiskalne godine. Na taj način bi se izbjegla prekomjerna dodjela državne potpore. Grad Zadar podatke o dodijeljenim potporama male vrijednosti mora dostaviti Ministarstvu financija RH na način koji je propisan Pravilnikom.

⁵¹ Ibid, čl. 9.

⁵² Ibid, čl. 11.

5.4. Poticanje razvoja gospodarstva dodjelom bespovratnih potpora mikro poduzetnicima

Zadarska županija donosi program za dodjelu bespovratnih potpora mikro poduzetnicima radi ublažavanja posljedica epidemije bolesti COVID-19. Program je izradio Upravni odjel za gospodarstvo, turizam, infrastrukturu i EU fondove. Cilj programa je dodjela bespovratnih sredstava različitih iznosa radi očuvanja poslovnih aktivnosti mikro poduzetnika čiji je rad otežan i smanjen zbog trajanja epidemije bolesti COVID-19. Ukupna sredstva za provedbu ovog programa iznose 950.000,00 kuna.⁵³

Ovim programom propisana je namjena i sami uvjeti dodjela potpore, visina iznosa potpore, korisnici potpore te sva potrebna dokumentacija za obradu ovoga zahtjeva. Pod prihvatljive prijavitelje potpora spadaju.⁵⁴

➤ **Mikro subjekti** koji ispunjavaju sljedeće uvjete:

- ako imaju sjedište na području Zadarske županije,
- imaju poslovanje na području iste županije i obavljaju djelatnost tokom cijele godine,
- ako su u potpunosti su u privatnom vlasništvu,
- ako im je poslovanje smanjeno i ugroženo zbog epidemije bolesti COVID -19,
- imaju najmanje 3 zaposlena u mjesecu prije objave javnog poziva,
- posluju najmanje dvije godine prije nego je došlo do objave Javnog poziva,
- nemaju blokiran žiro-račun,
- ako se ne nalaze u postupku likvidacije, ili ako nad njima nije otvoren stečajni postupak te
- ako imaju podmirene sve obveze prema Zadarskoj županiji.

Pod mikro subjektima malog gospodarstva podrazumijevaju se fizičke i pravne osobe koje prosječno godišnje imaju manje od 10 zaposlenika, koji prema izvješćima za prethodnu godinu ostvare prihod do 2.000.000,00 eura.

⁵³ Javni poziv za dodjelu bespovratnih potpora mikro poduzetnicima radi ublažavanja posljedica epidemije bolesti COVID-19 na području Zadarske županije za 2021. godinu, dostupno na: <https://www.zadarska-zupanija.hr/natjecaji-i-javna-nabava/potpore-i-priznanja/aktivni-natjecaji> (28.05.2021.)

⁵⁴ Zadarska županija, Upravni odjela za gospodarstvo, turizam, infrastrukturu i EU fondove, Javni poziv za dodjelu bespovratnih potpora mikro poduzetnicima radi ublažavanja posljedica epidemije bolesti COVID-19 na području Zadarske županije za 2021. godinu.

➤ **Neprihvatljivim prijaviteljima** potpore smatraju se oni subjekti koji se bave poljoprivrednom djelatnosti, djelatnosti kockanja i kladenja, financijskom djelatnosti i djelatnošću osiguranja. Također, nisu prihvatljivi oni prijavitelji koji su prema Odluci o Nacionalnoj klasifikaciji djelatnosti registrirani za:

- područje poljoprivrede, šumarstva i ribarstva,
- područje financijske djelatnosti i djelatnosti osiguranja,
- područje poslovanja nekretninama i
- područje umjetnosti, zabave i rekreacije.

➤ **Poduzetnici koji se bave:**

- proizvodnjom oružja, streljiva, vojne i policijske opreme,
- proizvodnjom, preradom i distribucijom duhana,
- benzinske postaje i
- prodajni auto saloni.

Kako bi ostvarili potporu, svi prihvatljivi prijavitelji, trebaju dokazati da su se u 2020. godini susreli sa padom prihoda odnosno primitaka više od 30% u odnosu na prethodnu godinu. Isti dokaz moguće je prikazati kroz PDV obrazac za navedeno razdoblje. Oni poduzetnici koji nisu u sustavu PDV-a, svoj pad prihoda dokazuju na temelju tablice pada prihoda/primitaka. Ukoliko je postotak pada prihoda prihvatljiv, može se odobriti potpora.⁵⁵

⁵⁵ Ibid, čl. 2.

5.4.1. Namjena i visina potpore

Namjena potpora je,⁵⁶ kako je već prethodno kroz cilj kazano, očuvanje i poticanje aktivnosti za mikro subjekte čiji je rad smanjen i otežan zbog trajanja epidemije bolesti COVID-19, te kojima je zbog toga došlo do pada poslovanja. Potpore će biti odobrene za one prihvatljive troškove:

1. nabavu materijala i opreme za obavljanje osnovne djelatnosti,
2. podmirenje financijskih obveza za nabavljenu opremu,
3. najam poslovnog prostora,
4. komunalne troškove,
5. troškove knjigovodstvenih usluga,
6. troškove telekomunikacija te troškove licencije i koncesije.

Istu potporu korisnik može ostvariti samo jednom. Ukoliko prijavitelj ostvari potporu iz drugog proračuna kao što je gradski ili općinski, ne može ostvariti potporu iz ovog programa. Pojedinačni iznos potpore najviše iznosi 15.000,00 kuna.

Iznosi potpora:

- a)** 5.000,00 kn jednokratno po poduzetniku koji ima zaposlenih 3 radnika na puno radno vrijeme,
- b)** 10.000,00 kn jednokratno po poduzetniku koji ima zaposlenih 4 do 7 radnika na puno radno vrijeme,
- c)** 15.000,00 kn jednokratno po poduzetniku koji ima zaposlenih 8 do 9 radnika na puno radno vrijeme.

Davatelj potpore ima pravo kontroliranja namjenskog korištenja potpore, a u slučaju nenamjenskog korištenja ima pravo tražiti povrat uplaćenih sredstava.

⁵⁶ Ibid, čl. 3.

6. ZAKLJUČAK

Akt koji predstavlja jedan od najvažnijih financijskih instrumenata za utvrđivanje budžeta financiranja kao i za procjenu prihoda i primitaka, odnosno rashoda i izdataka države te njezinih sastavnica, naziva se proračun. Proračun je podijeljen na dva dijela – opći i posebni. Dok se opći proračun sastoji od Računa prihoda, Računa rashoda te Računa financiranja, posebni dio odnosi se na plan rashoda i izdataka proračunskih korisnika koji su iskazani prema vrstama, raspoređeni u programe koji se sastoje od projekata i aktivnosti. Račun financiranja prikazuje zaduživanje proračuna države i jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

U pogledu osiguranja financijskih sredstava, lokalna samouprava ima bolji uvid u potrebe samog stanovništva, stoga bi joj država trebala osigurati mogućnost prvostupanjskog odlučivanja o državnoj imovini na području pojedine županije, a samim time i snažna financijska sredstva te veću ovlast. Kako bi postizale razvoj u svom prostoru poduzimajući pojedine mjere, jedinice lokalne samouprave moraju imati unaprijed definirane temeljne ciljeve. Postavljeni ciljevi odnose se na djelokrug obavljanja poslova vezanih za prostorno i urbanističko planiranje, komunalno gospodarstvo, socijalnu skrb, primarnu zdravstvenu zaštitu, zaštitu potrošača, zaštitu i unaprjeđenje prirodnog okoliša te sve ostale poslove sukladno Zakonu o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi. Definiranjem primitaka i izdataka ostvaruju se ciljevi i razvoj ekonomije pojedine zemlje. Proračunom lokalnih i regionalnih samouprava upravlja se financiranjem proračuna te sam doprinos razvoju gospodarstva.

Grad Zadar jedinica je lokalne samouprave čiji se proračun donosi za određenu proračunsku godinu te se njime zadovoljavaju potrebe zajednice grada Zadra. Procijenjeni godišnji prihodi i primitci, iskazani prema izvorima iz kojih potječu, te utvrđeni izdaci i druga plaćanja Grada Zadra iskazuju se u proračunu Grada Zadra. Proračun se temelji na Strategiji grada Zadra, a koja predstavlja temelji okvir za financiranje svih razvojnih projekata. Grad Zadar kao primjer utjecaja jedinice lokalne samouprave na razvoj gospodarstva, omogućuje poticanje malog gospodarstva kroz oslobađanje plaćanja zakupa javnih površina kao i o privremenom umanjenju i oslobođenju od plaćanja zakupnine poslovnih prostora. Kao posljedica epidemije bolesti COVID-19 navedeno je smanjeno i otežano poslovanje mikro poduzetnicima. Dodjelom bespovratnih potpora istim

poduzetnicima, Grad Zadar pridonosi razvoju lokalne samouprave, a samim time i gospodarstva u cjelini.

LITERATURA

Knjige i časopisi

1. Javni poziv za dodjelu bespovratnih potpora mikro poduzetnicima radi ublažavanja posljedica epidemije bolesti COVID-19 na području Zadarske županije za 2021. godinu
2. Jurlina Alibegović D., Financiranje lokalne samouprave, Ekonomski institut, Zagreb
3. Nacionalna klasifikacija djelatnosti 2007. - NKD 2007.
4. Odluka o privremenom oslobađanju plaćanja zakupa javnih površina, Glasnik Grada Zadra, Gradsko vijeće Grada Zadra, 2020.
5. Odluka o privremenom umanjenju i oslobodenju od plaćanja zakupnine poslovnih prostora u vlasništvu Grada Zadra za razdoblje od 1. listopada 2020. do 31. ožujka 2021. godine, 2020.
6. Ott, K., Proračunski vodič za građane, Institut za javne financije, Zagreb, 2000.
7. Proračun u malom Grada Zadra za 2020. godinu, Vodič za građane
8. Republika Hrvatska, Ministarstvo financija, Državni proračun za 2021. godinu i projekcije za 2022. i 2023. godinu, Vodič za građane, Zagreb, 2020.
9. Republika Hrvatska, Ministarstvo financija, Državna riznica, Upute za izradu proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za razdoblje 2021.-2023., Zagreb, 2020.
10. Republika Hrvatska, Ministarstvo financija, Fiskalno izravnanje
11. Republika Hrvatska, Ministarstvo pravosuđa i uprave, Lokalna samouprava
12. Republika Hrvatska, Zadarska županija, Grad Zadar, Proračun Grada Zadra za 2020. godinu i projekcije za 2021. i 2022. godinu, Zadar, 2019.
13. Špoljarić, D., Javorović, I., Normativna osnova financiranja lokalnih razina vlasti u Republici Hrvatskoj, Zagreb, 2017.

14. Vidović, J., Računovodstvo proračuna i proračunskih korisnika, Sveučilišni odjel za stručne studije, Split, 2015.

Pravni propisi

1. Zakon o proračunu, NN 87/08, 136/12, 15/15
2. Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, NN 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13, 137/15, 123/17, 98/19, 144/20
3. Zakon o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, NN 127/17, 138/20

Internet stranice

1. Institut za javne financije, <https://www.ijf.hr/>, (16.04.2021.)
2. Poslovni dnevnik, 2016., <https://www.poslovni.hr/poduzetnik/hrvatskoj-je-potrebna-daljnja-decentralizacija-a-zupanije-ne-treba-ukidati-jer-su-nosioci-gospodarskog-razvoja-307507> (22.04.2021)
3. Glasnik Grada Zadra, <http://krsevan.grad-zadar.hr/> (26-04.2021.)
4. Indeks gospodarske snage, Hrvatska gospodarska komora, hgk.hr, <https://www.hgk.hr/documents/indeks-gospodarske-snage-zadnja5c3ef41c14f71.pdf> (06.05.2021.)
5. Odluka o razvrstavanju jedinica lokalne i područne samouprave prema stupnju razvijenosti, Vlada RH, 2017., https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2017_12_132_3022.html (06.05.2021.)
6. Grad Zadar, Upravni odjel za financije, Prihodi proračuna Grada Zadra, dostupno na: <https://www.grad-zadar.hr/prihodi-proracuna-grada-zadra-385/> (06.05.2021.)
7. Program poticanja razvoja malog gospodarstva na području grada Zadra za 2020. godinu, <https://www.hgk.hr/na-snagu-stupile-dvije-odluke-grada-zadra-za-potica-j-gospodarstva-i-objavljen-program-poticanja-razvoja-malog-gospodarstva-na-podrucju-grada-zadra-za-2020-godinu> (18.05.2021.)

8. Javni poziv za dodjelu bespovratnih potpora mikro poduzetnicima radi ublažavanja posljedica epidemije bolesti COVID-19 na području Zadarske županije za 2021. godinu, <https://www.zadarska-zupanija.hr/natjecaji-i-javna-nabava/potpore-i-priznanja/aktivni-natjecaji> (28.05.2021.)

POPIS SLIKA

Slika 1. Prihodi poslovanja državnog proračuna u 2021.....	27
Slika 2. Rashodi državnog proračuna u 2021.....	32
Slika 3. Rekapitulacija po izvorima financiranja	37
Slika 4. Struktura prihoda Grada Zadra.....	39
Slika 5. Udjeli rashoda i izdataka u Proračunu Grada Zadra	41

POPIS TABLICA

Tablica 1. Usporedba staroga i novoga načina stjecanja prihoda za općine, gradove i županije....	20
--	----