

FINANCIRANJE JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE NA PRIMJERU GRADOVA ŠIBENIKA I DUBROVNIKA

Ljubičić, Mila

Master's thesis / Specijalistički diplomski stručni

2019

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:228:709117>

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

Download date / Datum preuzimanja: **2024-04-20**



Repository / Repozitorij:

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



UNIVERSITY OF SPLIT



DIGITALNI AKADEMSKI ARHIVI I REPOZITORIJ

SVEUČILIŠTE U SPLITU
SVEUČILIŠNI ODJEL ZA STRUČNE STUDIJE
SPECIJALISTIČKI DIPLOMSKI STRUČNI STUDIJ
RAČUNOVODSTVO I FINACIJE

MILA LJUBIČIĆ

ZAVRŠNI RAD

FINANCIRANJE JEDINICA LOKALNE
SAMOUPRAVE NA PRIMJERU GRADOVA ŠIBENIKA
I DUBROVNIKA

Split, studeni 2019.

SVEUČILIŠTE U SPLITU
SVEUČILIŠNI ODJEL ZA STRUČNE STUDIJE
SPECIJALISTIČKI DIPLOMSKI STRUČNI STUDIJ
RAČUNOVODSTVO I FINACIJE

**Predmet: Financiranje jedinica lokalne uprave i
samouprave**

ZAVRŠNI RAD

KANDIDAT: Mila Ljubičić

**TEMA ZAVRŠNOG RADA: Financiranje jedinica
lokalne samouprave na primjeru gradova Šibenika i
Dubrovnika**

MENTOR: mr.sc. Luka Mladineo

Split, studeni 2019.

SADRŽAJ

SAŽETAK	2
SUMMARY	3
1. UVOD.....	4
1.1. Problematika rada	4
1.2. Ciljevi i metode rada	4
1.3. Doprimos i struktura rada	5
2.FINANCIRANJE JEDINICA LOKALNE I REGIONALNE SAMOUPRAVE	6
2.1. Regulatorni okvir djelovanja jedinica lokalne i regionalne samouprave	6
2.2. Upravljanje proračunom jedinica lokalne i područne samouprave	8
2.3. Financijsko izvještavanje lokalnih i regionalnih jedinica	10
2.3.1. Iskazivanje imovine i obveza	13
2.3.2. Iskazivanje prihoda i rashoda	14
3. ANALIZA PRORAČUNA	16
3.1. Grad Šibenik	16
3.2. Proračun grada Šibenika	19
3.3. Grad Dubrovnik.....	23
3.4. Proračun grada Dubrovnika.....	25
4. KOMPARATIVNA ANALIZA PRORAČUNA GRADOVA ŠIBENIKA I DUBROVNIKA	31
4.1. Komparativna analiza strukture prihoda gradova Dubrovnik i Šibenik	31
4.2. Komparacija proračuna grada Šibenika i Dubrovnika	37
5. ZAKLJUČAK.....	41
LITERATURA	43
Popis slika, tablica i grafikona.....	44

SAŽETAK

Financiranje jedinica lokalne samouprave na primjeru gradova Šibenika i Dubrovnika

Financije su ključan dio funkcioniranja svih sustava društva. Financiranje podrazumijeva planirano prikupljanje sredstava i njihov raspored na određene izdatke. Ono treba biti razborito i u svrhu ostvarenja postavljenih ciljeva. Financiranje lokalnih i regionalnih samouprava temelji se na proračunu. Proračun je plan primitaka i izdataka lokalne regionalnih i lokalnih samouprava. Sredstva proračuna se prikupljaju kroz različite namete i poreze koje ubiru regionalne i lokalne samouprave. U županijske poreze spadaju: porez na nasljedstva i darove, porez na cestovna motorna vozila, porez na plovila te porez na automate za zabavne igre. U općinske i gradske poreze spadaju: prirez porezu na dohodak, porez na potrošnju, porez na kuće za odmor, porez na korištenje javnih površina.

Visinu proračuna determiniraju mnogi faktori kao što su: broj stanovnika, struktura gospodarstva lokalne zajednice, način upravljanja prikupljenim sredstvima te sustav obračuna i naplata poreza. Politika regionalnih i lokalnih osnova je održivog upravljanja proračunskim sredstvima te rasta i razvoja zajednice. Brojnost izvora prihoda proračuna te upravljanje mehanizmima njihova prikupljanja doprinose stabilnosti priljeva sredstava.

Ključne riječi: financiranje, porezi, lokalna i regionalna samouprava, proračun

SUMMARY

Financing of local self-government units on the example of the cities Šibenik and Dubrovnik

Finance is a key part of the functioning of all society systems. Funding implies the planned fundraising and their allocation to certain expenditures. It should also be reasonable for achieving the goals. Funding of local and regional self-government is based on the budget. The budget is a plan for the receipts and expenditures of local and regional self-government. Budget funds are collected through various fees and taxes levied by regional and local self-government. County taxes include: inheritance tax and tax on gifts, motor vehicle tax, boat tax, and tax on entertainment machines. Municipal and city taxes include: tax on income tax, consumption tax, house tax, tax on use of public areas.

The value of the budget is determined by many factors from the number of inhabitants through the structure of the local community's economy to the means of managing the funds collected and the system of calculation and collection of taxes. The policy of regional and local communities is the key to sustainable budget management, growth and community development. The variety of sources of budget revenue and the management of their collection mechanisms contribute to the stability of budget inflows.

Key words: financing, taxes, local and regional self-government, budget

1. UVOD

1.1. Problematika rada

Regionalne i lokalne samouprave su zadužene za gospodarski razvoj tih područja te upravljanje javnim dobrima zajednica. Razvoj zahtjeva održavanje i nova ulaganja. Financiranje ulaganja planira se proračunom. Proračun je plan primitaka i izdataka regionalnih i lokalnih samouprava kojima se anticipiraju priljevi proračuna te definiraju u skladu s time izdatci.

Primici proračuna formiraju se od različitih kategorija prihoda od prihoda od nameta i poreza preko prihoda od upravljanja dugotrajnom imovinom do prihoda od javnih usluga i prodaje imovine. Najizdašniji prihodi se koriste za pokriće izdataka koji su ugovoreni i od značaja za zajednicu. Kod odstupanja u primitaka od izdataka deficit se financira zaduživanjem, a u slučaju deficita investira se s ciljem povećanja primitaka prihodima od ulaganja.

Rashode proračuna čine izdaci za zaposlenike, javne usluge, projekte te donacije i sl. Rashodi se definiraju u tekućoj za narednu godinu u skladu s ciljevima i planovima o razvoju županije, općine ili grada.

Financiranje regionalnih i lokalnih samouprava problematika je kojom se bavi ovaj rad te će se kroz definiranje proračuna regionalnih i lokalnih samouprava prezentirati način financiranja i upravljanje proračunom. Prezentacijom strukture prihoda i rashoda na primjeru dvaju izabranih gradova na praktičnom primjeru će se ukazati na razlike i odnose pojedinih kategorija prihoda i rashoda proračuna.

1.2. Ciljevi i metode rada

Glavni cilj rada je prikazati ulogu proračuna u planiranju primitaka i izdataka na razini regionalnih i lokalnih samouprava. Definiranje primitaka i izdataka ključ je za ostvarenje ciljeva i razvoja lokalne ekonomije. Analiza proračuna na praktičnom primjeru ukazat će na determinante proračuna. Izvori financiranja lokalnih i regionalnih samouprava prezentirat će se analizom strukture prihoda proračuna.

U obradi problematike rada će se u skladu s izvorima koristiti različite metode. U cilju pojašnjenja pojmova i razlika između određenih aspekata i faktora koji utječu planiranje i

provedbu proračuna kroz financiranje samouprava koristiti deduktivna metoda. Za zaključivanje o općim efektima proračuna ali i ulozi pojedinih stavki proračuna na gospodarstvo koristit će se induktivna metoda, zatim metoda kauzalne indukcije; koja ukazuje na razlike između uzroka i posljedica.

U izradi praktičnog dijela rada koristit će se sekundarni podaci o proračunskim izdacima i primicima te načinu financiranja u ostvarenju postavljenih ciljeva. Podaci će se analizirati primjenom različitih statističkih i matematičkih metoda od horizontalne i vertikalne analize do korelacije. Analiza će ukazati na to koji su najznačajniji izvori proračuna te kako se sredstva koriste tijekom vremena. Kroz komparativnu analizu determinirat će se glavni faktori koji određuju proračun.

1.3. Doprinos i struktura rada

Doprinos rada očituje se u prezentaciji uloge proračuna u financiranju lokalnih i regionalnih zajednica. Izvori financiranja osnova su planiranja izdataka i ostvarenja ciljeva zajednica. Komparacija izvora i visine primitaka te strukture proračuna omogućit će definiranje osnovnih značajki financiranja i faktora u upravljanju proračunom.

Kako bi se definirali osnovni pojmovi problematike rada te definirale uzročno posljedične relacije u procesima upravljanja proračunom formirana su četiri poglavlja. U prvom poglavlju se definira predmet istraživanja i problematika rada te ciljevi i metode istraživanja.

Drugo poglavlje donosi definiranje proračuna te svih njegovih stavki kroz prezentaciju regulatornog okvira djelovanja jedinica lokalnih i regionalnih zajednica. U istom se poglavlju daje prikaz načina i metoda upravljanja proračunom.

Treće poglavlje daje detaljan prikaz stavki primitaka i izdataka proračuna. Osim definiranja izvora proračuna i izdataka u ostvarenju zadanih ciljeva ukazat će se na računovodstvene zahtjeve koji se moraju zadovoljiti kod sastavljanja proračuna kako bi on bio razumljiv korisnicima te osigurao transparentnost djelovanja lokalnih zajednica. U praktičnom dijelu, se također analizom proračuna na primjeru dva grada komparativnom analizom determinira glavne odrednice proračuna te se ukazuje na razlike u načinu financiranja i djelovanja te

raspodjele sredstava proračuna. Rad završava zaključkom koji daje osvrt na prezentirane teorijske spoznaje i uočene rezultate analize praktičnog primjera.

2. FINANCIRANJE JEDINICA LOKALNE I REGIONALNE SAMOUPRAVE

2.1. Regulatorni okvir djelovanja jedinica lokalne i regionalne samouprave

Djelovanje jedinica lokalne i regionalne samouprave regulira Zakon o lokalnoj i regionalnoj samoupravi. Jedinice lokalne samouprave predstavljaju općine i gradovi, a jedinice regionalne samouprave županije. Oni se osnivanju zakonom a određuje ih najprije broj stanovnika. Tako se grad definira kao mjesto s više od 10.000 stanovnika, a predstavlja urbanu, povijesnu, prirodnu, gospodarsku i društvenu cjelinu. Županija je jedinica regionalne samouprave čije područje predstavlja prirodnu, povijesnu, prometnu, gospodarsku, društvenu i samoupravnu cjelinu, koja se ustrojava sa svrhom obavljanja poslova od regionalnog interesa.¹

Općine, grad i županiju odlikuje samostalnost u odlučivanju po pitanju poslova iz svoga samoupravnog djelokruga u skladu s Ustavom Republike Hrvatske i Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi. Općine i gradovi obavljaju poslove lokalnog značaja kojima se indirektno ostvaruju potrebe građana, a koji nisu Ustavom ili zakonom dodijeljeni državnim tijelima. U te poslove spadaju:²

- uređenje naselja i stanovanje,
- prostorno i urbanističko planiranje,
- komunalno gospodarstvo,
- briga o djeci,
- socijalna skrb,
- primarna zdravstvenu zaštitu,
- odgoj i osnovno obrazovanje,

¹ Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, NN 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13, 137/15, 123/17, čl. 3 i čl. 6, dostupno na: [https://www.zakon.hr/z/132/Zakon-o-lokalnoj-i-podru%C4%8Dnoj-\(regionalnoj\)-samoupravi](https://www.zakon.hr/z/132/Zakon-o-lokalnoj-i-podru%C4%8Dnoj-(regionalnoj)-samoupravi), [15.12.2018.]

² Ibidem, čl. 3 i čl. 19, [15.12.2018.]

- kultura, tjelesna kultura i šport,
- zaštita potrošača,
- zaštita i unapređenje prirodnog okoliša,
- protupožarna i civilna zaštita,
- promet na svom području te
- ostale poslove sukladno posebnim zakonima.

Županija unutar svog djelokruga obavlja poslove od regionalnog značaja, a posebno poslove kao što su:³

- obrazovanje,
- zdravstvo,
- prostorno i urbanističko planiranje,
- gospodarski razvoj,
- promet i prometna infrastruktura,
- 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 velikoga grada, te
- ostale poslove sukladno posebnim zakonima.

Pojedine poslove iz svog djelokruga jedinice lokalne samouprave mogu prenijeti na županiju tj. mjesnu samoupravu samo odlukom predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave u skladu s njezinim statutom i statutom županije. Predstavničko tijelo može tražiti od županijske skupštine da, uz suglasnost središnjeg tijela državne uprave nadležnog za poslove lokalne i regionalne samouprave, joj povjeri obavljanje određenih poslova iz samoupravnog djelokruga županije na području te jedinice, ako ono može osigurati dovoljno prihoda njihovo provođenje tj. obavljanje.

³ Ibidem, čl. 3 i čl. 20., [18.12.2018.]

Važno je istaknuti i to da, poslovi državne uprave, se mogu prijenosom, obavljati u jedinici lokalne samouprave ili u jedinici regionalne samouprave, te se određuju zakonom, a troškovi njihova obavljanja se financiraju iz državnog proračuna.

Općinsko vijeće, gradsko vijeće i županijska skupština su predstavnička tijela građana i tijela lokalne, odnosno regionalne samouprave koja donose akte u djelovanju jedinice lokalne, odnosno regionalne samouprave te obavljaju druge poslove prema zakonu i statutu jedinica lokalne, odnosno regionalne samouprave. Broj članova predstavničkih tijela je neparan, ovisi o broju stanovnika. Izvršno tijelo jedinice lokalne i jedinice regionalne samouprave u općini je općinski načelnik, dok je u gradu gradonačelnik, a u županiji župan⁴.

Nadzor zakonitosti rada predstavničkog tijela provodi središnje tijelo državne uprave. Ono je nadležno za lokalnu i regionalnu samoupravu. Kada ustanovi nepravilnosti u radu predstavničkog tijela, donosi odluku o proglašenju sjednice predstavničkog tijela (ili pak tek dijela sjednice) proglašava nezakonitom, a akte donesene na sjednici ništavima⁵.

Nadzor zakonitosti akata koje unutar svog djelovanja donose predstavnička tijela općina, gradova i županija, provode uredi državne uprave u županijama i nadležna središnja tijela državne uprave. Nadzor provode u svom djelokrugu prema posebnom zakonu. Predsjednik predstavničkog tijela je obavezan dostaviti statut, poslovnik, proračun ili drugi opći akt predstojniku ureda državne uprave u županiji, kao i izvadak iz zapisnika koji se odnosi na postupak donošenja općeg akta propisan statutom i poslovníkom. Rok za to je 15 dana od dana donošenja općeg akta⁶.

2.2. Upravljanje proračunom jedinica lokalne i područne samouprave

Upravljanje proračunom se ne odnosi na upravljanje tekućim proračunom jedinica lokalne i regionalne vlasti već na upravljanje svom imovinom i odgovorno donošenje odluka koje utječu na vrijednost iste i rezultat proračuna. Stoga je za razumijevanje uloge i zadaća proračuna potrebno definirati imovinu jedinica lokalne i regionalne samouprave. Imovinu čine pokretne i nepokretne stvari te imovinska prava koje pripadaju jedinici lokalne, odnosno regionalne samouprave. Jedinica lokalne, odnosno regionalne samouprave mora upravljati, koristiti se i

⁴ Ibidem, čl. 3 i čl. 27., [28.12.2018.]

⁵ Ibidem, čl. 3 i čl. 78., [04.01.2019.]

⁶ Ibidem, čl. 3 i čl. 79., [04.01.2019.]

raspolagati svojom imovinom pažnjom dobrog domaćina. Jedinica lokalne samouprave i jedinica regionalne samouprave ostvaruje prihode kojima samostalno i slobodno raspolaže. Njihovi prihodi moraju biti razmjerni poslovima koje obavljaju njihova tijela u skladu sa zakonom.

Prihodi jedinice lokalne, odnosno regionalne samouprave su:⁷

1. općinski, gradski, odnosno županijski porezi, prirez, naknade, doprinosi i pristojbe,
2. prihodi od stvari u njezinom vlasništvu i imovinskih prava,
3. prihodi od trgovačkih društava i drugih pravnih osoba u njezinom vlasništvu, odnosno u kojima ima udio ili dionice,
4. prihodi od naknada za koncesiju koje daje njezino predstavničko tijelo,
5. novčane kazne i oduzeta imovinska korist za prekršaje koje sama propiše u skladu sa zakonom,
6. udio u zajedničkim porezima s Republikom Hrvatskom,
7. sredstva pomoći i dotacija Republike Hrvatske predviđena u državnom proračunu,
8. drugi prihodi određeni zakonom.

Glavni financijski akt jedinice lokalne i regionalne samouprave je proračun. Njega donosi predstavničko tijelo jedinice lokalne i regionalne samouprave prema odredbama posebnog zakona. Općinski načelnik, gradonačelnik, odnosno župan predlaže predstavničkom tijelu donošenje proračuna. On ga, kao jedini ovlašteni predlagatelj, može i povući i nakon glasovanja o amandmanima, ali isključivo prije glasovanja o proračunu u cjelini.

Proračun jedinice lokalne samouprave i jedinice regionalne samouprave se dostavlja Ministarstvu financija u skladu s posebnim zakonom. Ako se proračun za narednu proračunsku godinu ne može donijeti prije početka godine za koju se donosi, provodi se tzv. privremeno financiranje. Privremeno financiranje se provodi najdulje za razdoblje od tri mjeseca.

Odluku o privremenom financiranju donosi predstavničko tijelo prema svojim poslovniku i u skladu sa zakonom tako da sastavlja prijedlog u skladu s poslovníkom predstavničkog tijela, a

⁷ Ibidem, čl. 3 i čl. 68., [07.01.2019.]

od strane predlagatelja. Odluka se dostavlja Ministarstvu financija.⁸ U slučaju da se prije početka naredne godine ne donese ni odluka o privremenom financiranju, tada se financiranje provodi izvršavanjem redovnih i nužnih izdataka u skladu s posebnim zakonom.

Monitoring i kontrolu nad ukupnim materijalnim i financijskim poslovanjem općine, grada i županije provodi njihovo predstavničko tijelo. Ministarstvo financija, odnosno drugo zakonom određeno tijelo, nadzire pak zakonitost materijalnog i financijskog poslovanja jedinica lokalne samouprave i jedinica regionalne samouprave.

2.3. Financijsko izvještavanje lokalnih i regionalnih jedinica

Izvještavanja lokalnih i regionalnih tijela regulira proračunsko računovodstvo. Ono se na općeprihvaćenim računovodstvenim načelima, točnosti, istinitosti, pouzdanosti i pojedinačnom iskazivanju poslovnih događaja. Proračun i proračunski korisnici vode knjigovodstvo prema načelu dvojnog knjigovodstva, a u skladu s Računskim planom koji je sastavni dio Pravilnika o proračunskom računovodstvu i računskom planu. Proračun i proračunski korisnici su obvezni u knjigovodstvu osigurati podatke pojedinačno po vrstama prihoda i primitaka, rashoda i izdataka te o stanju imovine, obveza i vlastitih izvora.⁹

Poslovne knjige proračuna i proračunskih korisnika čine: dnevnik, glavna knjiga i pomoćne knjige. U dnevnik se evidentiraju poslovne promjene kronološkim redom. Glavna knjiga sustavna je knjigovodstvena evidencija poslovnih promjena i transakcija nastalih na imovini, obvezama, vlastitim izvorima te prihodima i rashodima.

Pomoćne knjige čine analitičke knjigovodstvene evidencije stavki koje su u glavnoj knjizi iskazane sintetički, ali i druge pomoćne evidencije koje su osnova praćenja i nadzora poslovanja. Proračun i proračunski korisnici su obvezni voditi analitička knjigovodstva:¹⁰

1. dugotrajne nefinancijske imovine – po vrsti, količini i vrijednosti (nabavna i otpisana) te s drugim potrebnim podacima,
2. kratkotrajne nefinancijske imovine (zaliha materijala, proizvoda i robe) – po vrsti, količini i vrijednosti,

⁸ Ibidem, čl. 3 i čl. 70., [15.09.2019.]

⁹ Pravilnik o proračunskom računovodstvu i računskom planu, NN 124/14, 115/15, 87/16 i 3/18, čl. 4., dostupno na: http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2014_10_124_2374.html, [22.02.2019.]

¹⁰ Ibidem, čl. 7., [22.02.2019.]

3. financijske imovine i obveza, i to:

- potraživanja i obveza (po subjektima, računima, pojedinačnim iznosima, rokovima dospelosti, zateznim kamatama i dr.),
- primljenih i izdanih vrijednosnih papira i drugih financijskih instrumenata (po vrstama, subjektima, pojedinačnim vrijednostima, dospelosti, stanjima),
- potraživanja i obveza po osnovi primljenih kredita i zajmova te danih zajmova (po vrstama, subjektima, pojedinačnim vrijednostima, dospelosti, obračunatim kamatama).

Osim analitičkih knjigovodstava proračun i proračunski korisnici vode:¹¹

- knjigu (dnevnik) blagajni (kunska, devizna, porto i druge),
- evidenciju danih i primljenih jamstava i garancija,
- evidenciju putnih naloga i korištenja službenih vozila,
- knjigu izlaznih računa,
- knjigu ulaznih računa te
- ostale pomoćne evidencije prema posebnim propisima i svojim potrebama.

Posebne pomoćne knjige i analitičke evidencije nemaju obvezu voditi ako obveznik izravnim raščlanjivanjem stavki glavne knjige osigurava nužne podatke. Poslovne knjige se vode za proračunsku godinu, koja odgovara kalendarskoj godini, te se otvaraju na početku proračunske godine ili danom osnivanja. Početna salda tj. stanja glavne knjige na početku proračunske godine moraju odgovarati zaključnim stanjima na kraju prethodne proračunske godine. Poslovne se knjige zaključuju na kraju proračunske godine. Evidentiranje i knjiženje u poslovnim knjigama se mora temeljiti na vjerodostojnim, istinitim, urednim i prethodno kontroliranim knjigovodstvenim ispravama.¹²

Knjigovodstvena isprava pisani je ili elektronički zapis tj. dokaz o nastaloj poslovnoj promjeni. Knjigovodstvena isprava je podloga za knjiženje kada se iz nje nedvosmisleno može definirati mjesto i vrijeme njezina sastavljanja, materijalni sadržaj, tj. narav, vrijednost i vrijeme nastanka

¹¹ Ibidem, čl. 7., [27.02.2019.]

¹² Ibidem, čl. 8.-13., [27.02.2019.]

poslovne promjene povodom koje je sastavljena. Vjerodostojna isprava je samo ona koja potpuno i istinito odražava nastali poslovni događaj. Zakonski predstavnik ili osoba koju on ovlasti potpisom na ispravi jamči da je isprava istinita i da realno prikazuje poslovnu promjenu.¹³

Proračun i proračunski korisnici početkom poslovanja tj. osnivanja popisuju svu imovinu i obveze te navode pojedinačne vrijednosti svake od stavki. Isti se popis imovine i obveza mora sastavljati i na kraju svake poslovne godine sa stanjem na datum bilance.

Iznimne situacije koje odstupaju od tog pravila jesu:¹⁴

- proračun i proračunski korisnici koji obavljaju muzejsku djelatnost, popis grane mogu obaviti u roku koji nije duži od pet godina,
- proračun i proračunski korisnici koji obavljaju knjižničnu djelatnost popis knjižnične grane mogu obaviti u roku koji nije duži od roka za provođenje obvezne redovne revizije knjižnične grane utvrđenog posebnim podzakonskim aktom,
- popis vojnih nekretnina kojima upravlja odnosno raspolaže ministarstvo nadležno za obranu može se obaviti u roku koji nije duži od tri godine.

Podaci o popisu se evidentiraju pojedinačno u naturalnim i novčanim izrazima na popisne liste koje predstavljaju knjigovodstvene isprave čiju vjerodostojnost potpisima potvrđuju članovi popisnog povjerenstva.

Čelnik proračuna odnosno proračunskog korisnika na temelju izvještaja i priloženih popisnih lista, unutar svojih ovlasti, odlučuje o:¹⁵

1. načinu likvidacije utvrđenih manjkova,
2. načinu knjiženja utvrđenih viškova,
3. otpisu nenaplativih i zastarjelih potraživanja i obveza,
4. rashodovanju sredstava, opreme i sitnog inventara,
5. mjerama protiv osoba odgovornih za manjkove, oštećenja, neusklađenost knjigovodstvenog i stvarnog stanja, zastaru i nenaplativost potraživanja i slično.

¹³ Ibidem, čl. 8.-13., [27.02.2019.]

¹⁴ Ibidem, čl. 14., [18.02.2019.]

¹⁵ Ibidem, čl. 15., [18.02.2019.]

2.3.1. Iskazivanje imovine i obveza

Financijski položaj proračuna tj. proračunskih korisnika određuje imovina, obveze i vlastiti izvori. Imovinu predstavljaju resursi koje kontroliraju proračunski korisnici kao rezultat ranijih događanja, a od kojih se očekuju buduće koristi pri obavljanju djelatnosti. Obveze su nepodmirena dugovanja proračuna tj. proračunskih korisnika proizašle iz ranijih događanja, za čiju se namiru očekuje odljev sredstava tj. resursa. Imovina se kategorizira prema svojoj vrsti, trajnosti i funkciji koju ima kod obavljanja djelatnosti proračunskih korisnika. Obveze se kategoriziraju prema namjeni i ročnosti. Vlastiti izvori predstavljaju ostatak imovine nakon odbitka svih obveza. Stanje imovine i obveze se mora prikazivati prema načelu nastanka događaja primjenom metode povijesnog troška¹⁶.

Imovina se prvotno iskazuje po trošku nabave tj. nabavnoj vrijednosti ili po procijenjenoj vrijednosti. Dugotrajna imovina je financijska i nefinancijska imovina s vijekom upotrebe dužim od jedne godine. Proizvedena dugotrajna nefinancijska imovina čiji je pojedinačni trošak nabave manji od 3.500,00 kuna se može otpisati jednokratno, stavljanjem u upotrebu uz obvezu pojedinačnog ili skupnog praćenja tijekom vijeka upotrebe. Kratkotrajna nefinancijska imovina je imovina namijenjena obavljanju djelatnosti ili daljnjoj prodaji unutar roka od godine dana.¹⁷

Nabavnu vrijednost nefinancijske imovine čini kupovna cijena uvećana za carine, nepovratne poreze, troškove prijevoza i sve druge troškove koji se mogu izravno dodati troškovima nabave i osposobljavanja za početak upotrebe. Dugotrajna imovina se, i nakon otpisa, zadržava u evidenciji i iskazuje u bilanci do trenutka prodaje, darovanja, drugog načina otuđenja ili uništenja.¹⁸

Vrijednost dugotrajne imovine se amortizira po prosječnim godišnjim stopama linearnom metodom. Ne amortiziraju se vrijednosti prirodnih bogatstava, knjiga, umjetničkih djela i ostalih izložbenih vrijednosti te plemenitih metala i ostalih pohranjenih vrijednosti.¹⁹

¹⁶ Povijesni trošak je trošak nabave imovine tj. iznos vrijednosti u vrijeme kupnje.

¹⁷ Pravilnik o proračunskom računovodstvu i računskom planu, NN 124/14, 115/15, 87/16 i 3/18, čl. 18., dostupno na: <http://www.propisi.hr/print.php?id=313>, [15.02.2019.]

¹⁸ Ibidem, čl. 18., [12.02.2019.]

¹⁹ Pravilnik o proračunskom računovodstvu i računskom planu, NN 124/14, 115/15, 87/16 i 3/18, čl. 18., dostupno na: http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2014_10_124_2374.html, [16.02.2019.]

U slučaju da se za ne proizvedenu nematerijalnu imovinu (u koju spadaju patenti, koncesije, licence, pravo korištenja tuđih sredstava, dugogodišnji zakup i slično) ne može odrediti koristan vijek upotrebe, tada se ta imovina ne otpisuje do trenutka prodaje, darovanja, drugog načina otuđenja ili uništenja. Osnovica za otpis dugotrajne imovine je njen početni ili revalorizirani trošak nabave odnosno procijenjena vrijednost.²⁰

Obveze za rashode poslovanja uključuju obveze koje se u trenutku nastanka priznaju kao rashod. Rashodi poslovanja se kategoriziraju na rashode za: zaposlene, materijalne rashode, financijske rashode, subvencije, pomoći dane u inozemstvo i unutar općeg proračuna, naknade i ostale rashode. Rashodi za nabavu nefinancijske imovine obuhvaćaju obveze za nabavu: ne proizvedene dugotrajne imovine, proizvedene dugotrajne imovine, plemenitih metala i ostalih pohranjenih vrijednosti, zaliha te obveze za dodatna ulaganja na nefinancijskoj imovini.

2.3.2. Iskazivanje prihoda i rashoda

Prihodi i rashodi se iskazuju uz primjenu modificiranoga računovodstvenog načela nastanka događaja. Modificirano računovodstveno načelo nastanka događaja podrazumijeva da se:²¹

- ne iskazuje rashod amortizacije nefinancijske dugotrajne imovine,
- ne iskazuju prihodi i rashodi uslijed promjena vrijednosti nefinancijske imovine,
- prihodi priznaju u izvještajnom razdoblju u kojemu su postali raspoloživi i pod uvjetom da se mogu izmjeriti,
- rashodi priznaju na temelju nastanka poslovnog događaja (obveza) i u izvještajnom razdoblju na koje se odnose neovisno o plaćanju,
- rashodi za utrošak kratkotrajne nefinancijske imovine priznaju se u trenutku nabave i u visini njene nabavne vrijednosti. Iznimno, u djelatnosti zdravstva te u obavljanju vlastite trgovačke i proizvođačke djelatnosti rashodi za kratkotrajnu nefinancijsku imovinu iskazuju se u trenutku stvarnog utroška odnosno prodaje,
- za donacije nefinancijske imovine iskazuju se prihodi i rashodi.

Prihod se definira kao povećanje ekonomskih koristi tijekom izvještajnog razdoblja u vidu priljeva novca i novčanih ekvivalenata. Oni se klasificiraju na prihode od poslovanja i prihode

²⁰ Ibidem, čl. 19., [16.02.2019.]

²¹ Ibidem, čl. 20., [16.02.2019.]

od prodaje nefinancijske imovine. Prihodi od poslovanja se kategoriziraju na prihode od poreza, prihode od doprinosa, pomoći iz inozemstva i od subjekata unutar općeg proračuna, prihode od imovine, prihode od upravnih i administrativnih pristojbi, pristojbi po posebnim propisima i naknada, prihode od prodaje proizvoda i robe te pruženih usluga i prihode od donacija, prihode iz nadležnog proračuna i od HZZO-a temeljem ugovornih obveza te kazne, upravne mjere i ostale prihode. Prihodi od prodaje nefinancijske imovine se kategoriziraju prema vrstama prodane nefinancijske imovine.²²

Rashodi predstavljaju smanjenja ekonomskih koristi u vidu smanjenja imovine ili povećanja obveza. Oni se kategoriziraju na rashode poslovanja i rashode za nabavu nefinancijske imovine. Rashodi poslovanja se kategoriziraju na rashode za zaposlene, materijalne rashode, financijske rashode, subvencije, pomoći dane u inozemstvo i unutar općeg proračuna, naknade i ostale rashode. Rashodi za nabavu nefinancijske imovine se kategoriziraju po vrstama nabavljene nefinancijske imovine.²³

Prihodi po konverziji u novac jesu primici novca i novčanih ekvivalenata po svim osnovama, dok su rashodi odljevi novca i novčanih ekvivalenata po podmirenju obveza iz kojih proizlaze.

²² Ibidem, čl. 20., [16.08.2018.]

²³ Ibidem, čl. 20., [16.08.2018.]

3. ANALIZA PRORAČUNA

3.1. Grad Šibenik

Grad Šibenik na zapadu i sjeveru graniči s područjima Gradova Vodice, Skradin i Drniš, a na istoku i jugu s područjima Općina Unešić i Primošten te s općinom Tisno (s kojom graniči samo u morskom dijelu), a koji su u sastavu Šibensko-kninske županije. Prostor Grada Šibenika je prijelazno područje između srednjeg i sjevernog dijela Dalmacije, odnosno ima poseban geografski položaj unutar Južnog Hrvatskog primorja.

Administrativno-teritorijalno područje Grada Šibenika prostire se na površini od 433,15 km² na području, koje prema krajobraznoj regionalizaciji, spada u prostor sjeverno-dalmatinske zaravni i nalazi se u središnjem dijelu južnog područja županijskog prostora. Obala je razvedena te ju odlikuju neobično bogate krajobrazne raznolikosti koje uvelike dopunjuje i biološka raznolikost na kopnu i moru. Površina obalnog područja iznosi 134,55 km². Površina otočnog područja iznosi 31,40 km². Prema posljednjem popisu stanovnika (2011.) grad broji 46.322 stanovnika. U bruto domaćem proizvodu grad Šibenik, s obzirom na broj stanovnika, sudjeluje s 1,08%.²⁴

Grad Šibenik je sjedište Šibensko-kninske županije kao političko, gospodarsko i administrativno središte županije. Gradom upravlja gradska uprava na čelu kojeg je gradonačelnik i vijeće. Administrativnu strukturu čine upravni odjeli za: društvene djelatnosti, financije, gospodarenje gradskom imovinom, gospodarstvo, poduzetništvo i razvoj, komunalne djelatnosti, prostorno planiranje i zaštitu okoliša. Za upravljanje i transparentno djelovanje važan dio ustroja jest jedinica za unutarnju reviziju. Gradski proračun raste s razvojem grada i širenjem gospodarskog sektora. Iz proračuna se financira administracija, plaće namjesnika te izdaci za upravljanje gradom, urbanistički razvoj, gospodarstvo, obrazovanje, zdravstvo i dr.

Posebno razvijen sektor je turistički sektor koji se temelji na bogatoj kulturno-povijesnoj baštini.

²⁴ Prema podacima DZS, dostupno na: https://www.dzs.hr/Hrv_Eng/ljetopis/2018/sljh2018.pdf, [22.09.2019.]

Građevine od posebnog kulturnog značenja u Gradu Šibeniku, a koji u unutar povijesne gradske jezgre su:²⁵

1. Stari dio grada Šibenika, urbanistička cjelina, Šibenik
2. Kuća Šižgorić, Šibenik, Ul. I. Pribislavića 1
3. Kuća Rossini i zgrade uz nju, Šibenik, Ul. F. Divnića 1
4. Crkva sv. Ivana, Šibenik, Krešimirov trg
5. Crkva sv. Barbare, Šibenik
6. Biskupska palača, Šibenik
7. Katedrala sv. Jakova, Šibenik, Unesco Gradska vijećnica, Šibenik
8. Crkva i samostan sv. Frane, Šibenik
9. Crkva sv. Nikole, Šibenik
10. Samostan i crkva sv. Lovre, Šibenik
11. Nova crkva s dvoranom bratovštine, Šibenik
12. Crkva sv. Križ, Šibenik, Dolac Gradske zidine, Šibenik,
13. Dolac Crkva uspenja bogomater, Šibenik, Ul. B. Petranovića
14. Crkva sv. Duha, Šibenik
15. Tvrđava sv. Mihovila s crkvicom sv. Ane, Šibenik
16. Crkva sv. Antuna opata, Šibenik, Trg pučkih kapetana
17. Crkva sv. Dominika, Šibenik, Obala
18. Crkva sv. Julijana, Šibenik
19. Stara gradska "Pretura", Šibenik, Ul. J. Dalmatinca 4
20. Kuća Ježina, Šibenik, Trg Republike
21. Gotička kuća, Šibenik, Trg pučkih kapetana 18
22. Četiri bunara, Šibenik, Ul. J. Dalmatinca
23. Kuća Chiabov, Šibenik, Ul. R. Visianija 1
24. Kuća Tambača, Šibenik, Ul. J. Dalmatinca 4
25. Knežev dvor, Šibenik, Gradska vrata 3
26. Kuća Draganić, Šibenik, Trg D. Zavorovića 5
27. Crkva svih svetih, Šibenik
28. Kuća N. Tommasea, Šibenik, Trg N. Tommasea
29. Ostaci gotičke i gotičko-renesansne palače, Šibenik, Ul. 15. I 1873.

²⁵ <http://www.sibenik.hr/gradsko-vijece/20-rujan-2016/003-002-Obrazlo%C5%BEenje%20kona%C4%8Dnog%20prijedloga%20plana.pdf>, [19.10.2019.]

30. Kuća Berović, Šibenik, Ul. J. Dalmatinca 14
31. Barokna palača, Šibenik, Ul. K. Stošića 5
32. Ostaci Palače, Šibenik, Ul. R. Visianija 5
33. Palača Kožul, Šibenik, Ul. A. Kačića 1
34. Romanička kuća, Šibenik, Ul. J. Dalmatinca 5 Kuća Štrkalj, Šibenik, Kalelarga i Ul. J. Barakovića
35. Sklop kuća u buti, Šibenik, Buta
36. Kuća prve hrvatske općinske uprave i okolne kuće, Šibenik, Ul. P. P. Šilje 13
37. Ruševine kuće, Šibenik, Ul. J. Barakovića
38. Gotička kuća, Šibenik, Ul. J. Barkovića 9
39. Kuća s drvenim gotičkim gredama, Šibenik, Ul. 29.I 1918.
40. Kuća Divnić, Šibenik, Ul. F. Divnića 4
41. Kuća Poleti – Deljac, Šibenik, Ul. I. Lukačića 2
42. Kuća Draganić – Marenci, Šibenik, Trg Palih šibenskih boraca 1
43. Sklop benediktinskog samostana, Šibenik, Ul. A. Jurlina
44. Kuća Žaja, Šibenik, Dobrić 4
45. Kuća Gojanović, Šibenik, Ul. 12. kolovoza 1941.
46. Kuća Žaja (Cristofolo), Šibenik, Ul. P.P. Šilje 3
47. Barokna kuća, Šibenik, Ul. F. Vrančića 4
48. Kuća Matiazzi, Šibenik, Ul. XX divizije 1
49. Barokna palača, Šibenik, Pekarska ulica 1
50. Palača Divnić, Šibenik, Dobrić 2
51. Gotičko-renesansna kuća, Šibenik, Ul. A. Blaževića
52. Zgrada Kazališta, Šibenik, Poljana
53. Kuća sa spomen pločom, Šibenik, Ul. Partizanska 4
54. Dvije kuće, Šibenik, Šibenik, Trg Republike
55. Kuća R. Visiania, Šibenik, Ul. R. Visiania 4
56. Crkva sv. Grgura, Šibenik, Ul. J. Dalmatinca

Iz prezentiranog je vidljivo da grad raspolaže bogatom baštinom koja je osnova razvoja turističkog sektora i pokretač ostalih gospodarskih grana. Na gradskim vlastima je da strateškim razvojem grada osiguraju preduvjete kvalitete javnih usluga za građane i organizirano prikupljanje poreza kako bi se osiguralo sredstva za budući razvoj grada i projekte koje odlikuje sinergijski utjecaj i održivost.

3.2. Proračun grada Šibenika

Proračun je osnovni instrument fiskalne politike lokalnih jedinica. Prihodima proračuna se financiraju planirani rashodi u tijeku jedne godine stoga će se u nastavku prezentirati proračun grada Šibenika za 2018. godinu i projekcije za 2019. i 2020. godine.

U 2018. godini grad Šibenik je ostvario prihoda od poslovanja u iznosu 227.250.000 kn. Od toga se na prihode od poreza odnosilo 89.038.000 kn, pomoći iz inozemstva i od subjekata unutar općeg proračuna 56.288.000 kn, prihode od imovine 11.899.000 kn, prihode od upravnih i administrativnih pristojbi, prihodi po posebnim propisima i naknada 64.542.000 kn, prihode od prodaje proizvoda i robe te pruženih usluga i prihodi od donacija 4.520.000 kn, kazne, upravne mjere i ostali prihodi 963.000 kn.

Prihodi od prodaje nefinancijske imovine generirali su 9.129.000 kn, od čega je bilo prihoda od prodaje ne proizvedene dugotrajne imovine 7.159.000 kn, a prihode od prodaje proizvedene dugotrajne imovine 1.970.000 kn. Primici od financijske imovine i zaduživanja su iznosili 6.721.000 kn, od čega je primljen povrati glavnice danih zajmova i depozita u iznosu 3.300.000 kn te primici od imovine i zaduživanja 3.421.000 kn.

Kako je istaknuto u teorijskom dijelu grada, prihodi proračuna se koriste za financiranje rashoda u koje spada i dio koji koriste proračunski korisnici. U 2018. godini Grad Šibenik je imao proračunske korisnike:²⁶

- Osnovne škole
- Dječji vrtići
- Javna vatrogasna postrojba Šibenik
- Muzej grada Šibenika - Gradska knjižnica „Juraj Šižgorić“
- Hrvatsko narodno kazalište u Šibeniku - Javna ustanova „Športski objekti Šibenik“
- Tvrđava kulture Šibenik - Galerija sv. Krševana
- Centar za pružanje usluga u zajednici grada Šibenika

²⁶ Izvještaj o proračunu grada Šibenika, <http://www.sibenik.hr/dokumenti/proracun-grada-sibenika>, [28.08.2019.]

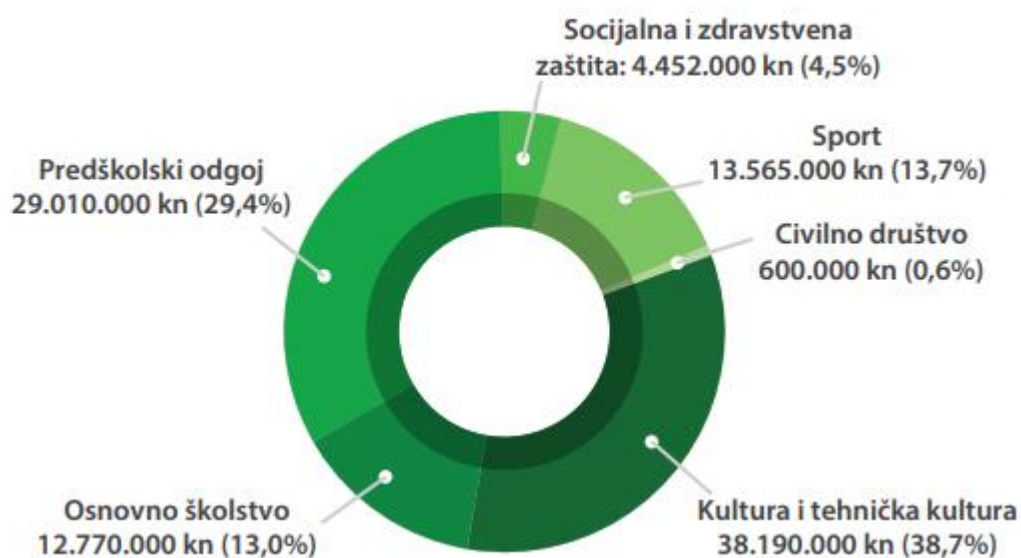
Projekti koji su se financirali u 2018. su:²⁷

- Revitalizacija tvrđave sv. Ivan u iznosu 9.393.000 kn,
- Uređenje gradskog trga Poljana 8.000. 000 kn,
- Obnova dječjeg vrtića Vidici 6.500.000 kn,
- Centar za nove tehnologije i poduzetništvo Trokut 5.104.000,00 kn,
- Projekt „Ponovno osmišljena tvrđava“ 5.770.000,00 kn,
- Energetska obnova škola u iznosu 2.400.000 kn,
- Uređenje gradske plaže u Brodarici 1.400.000 kn,
- Izgradnja javne rasvjete na rivi 1.400.000 kn,
- Rekonstrukcija bivšeg kina Odeon u višenamjensku dvoranu 1.400.000 kn,
- Prezentacijski centar Danilo 1.262.000 kn,
- Sufinanciranje izgradnje komunalne lučice Vrnaža 1.000.000 kn,
- Izgradnja Centra za gospodarenje otpadom Bikarac je stajalo 1.000.000 kn,
- Uređenje javnih površina na Šubićevcu 1.000.000 kn,
- Uređenje dječjih i sportskih igrališta 900.000 kn,
- Stalni postav Muzeja 900.000 kn,
- Izgradnja novog prometnog izlaza s „Njegoševog trga“ na Vidicima 500.000 kn,
- Izgradnja javne rasvjete u gradskim četvrtima i mjesnim odborima 480.000,00 kn,
- Projektna dokumentacija za dječji vrtić Ljubica 450.000 kn,
- Plan gospodarenja otpadom 400.000 kn,
- Uređenje Ulice 7. kontinenta 400.000 kn,
- Uređenje pristupnog puta – Mrdakovica 300.000,00 kn,
- Cikloturizam- biciklističke rute 290.000 kn,
- Obnova šibenskog kazališta 240.000 kn,
- Projekt Brešan 300.000 kn,
- Uređenje reciklažnog dvorišta 200.000 kn,
- Razvojna strategija urbanog područja Šibenika 200.000,00 kn,
- Projektna dokumentacija za obnovu dječjeg vrtića Šibenski tići 150.000 kn,
- Projektna dokumentacija za obnovu dječjeg vrtića Građa 150.000 kn,
- Projekt revitalizacije starog pazara 100.000,00 kn.

²⁷ Izvještaj o proračunu grada Šibenika, <http://www.sibenik.hr/dokumenti/proracun-grada-sibenika>, [28.08.2019.]

Veliki projekti su činili preko 20% izdataka proračuna. Uz velike projekte prihodi se troše za financiranje tekućih obveza grada gdje spada redovno održavanje gradskih i lokalnih cesta, javne rasvjete, javnih gradskih površina i groblja, a što se financira prikupljenim sredstvima od komunalne naknade koja se ispostavlja tromjesečno. Na komunalno održavanje se troši oko 16%, dok se na kulturu, obrazovanje i socijalnu zaštitu troši oko 40%, a čija je struktura dana u nastavku.

Slika 1: Struktura izdvajanja za kulturu, sport, obrazovanje i socijalnu zaštitu grada Šibenika 2018.



Izvor: Proračunski izvještaj grada

U nastavku je prikazan proračun 2018. te projekcije za dvije naredne godine. Iz prikaza je vidljivo da se proračun financira više posuđenim sredstvima jer su primici od financijske imovine i novih zajmova manji od iznosa otplate postojećih. Dug se dakle povećava ali po manjoj stopi od otplate starih zaduženja. To potvrđuje i razlika zaduživanja/financiranja tj. spomenute dvije kategorije financijskih aktivnosti jer je u 2018. ostvareno neto zaduženje od oko 6 milijuna kuna, dok se 2019. i 2020. planira da će neto zaduženje iznositi oko 4 milijuna kuna, odnosno oko 3.2 milijuna kuna. U segmentu prihoda i rashoda ostvaruje se višak koji se koristi za financiranje gubitaka ranijih godina.

U odnosu na 2018., uočava se da grad očekuje silazne trendove u proračunu, tj. smanjenje prihoda i rashoda svih kategorija i rashoda također u 2019. uz blagi oporavak u 2020., ali na nižoj razini nego je ostvarena u 2018. Iz plana trogodišnjeg financiranja je vidljivo da je konstrukcija duga zatvorena i da se obveze financiraju unutar zadanog okvira uz smanjenje novog zaduženja što ukazuje na održivo financiranje i jačanje udjela prihoda od poslovnih aktivnosti kao i od davanja i poreza.

Slika 2: Proračun grada Šibenika

A. RAČUN PRIHODA I RASHODA	Plan 2018.	Projekcija 2019.	Projekcija 2020.
PRIHODI POSLOVANJA	227.250.000,00	224.600.000,00	225.300.000,00
PRIHODI OD PRODAJE NEFINANCIJSKE IMOVINE	9.129.000,00	6.200.000,00	6.700.000,00
UKUPNO PRIHODI	236.379.000,00	230.800.000,00	232.000.000,00
RASHODI POSLOVANJA	172.576.000,00	171.359.000,00	159.097.000,00
RASHODI ZA NABAVU NEFINANCIJSKE IMOVINE	49.735.000,00	51.458.000,00	64.620.000,00
UKUPNO RASHODI	222.311.000,00	222.817.000,00	223.717.000,00
RAZLIKA - višak / manjak	14.068.000,00	7.983.000,00	8.283.000,00

B. RAČUN ZADUŽIVANJA / FINANCIRANJA	Plan 2018.	Projekcija 2019.	Projekcija 2020.
PRIMICI OD FINANCIJSKE IMOVINE I ZADUŽIVANJA	6.721.000,00	2.500.000,00	2.700.000,00
IZDACI ZA FINANCIJSKU IMOVINU I OTPLATE ZAJMOVA	12.789.000,00	6.483.000,00	5.983.000,00
RAZLIKA - zaduživanje / financiranje (1-2)	-6.068.000,00	-3.983.000,00	-3.283.000,00

C. UKUPNO PRORAČUN GRADA	Plan 2018.	Projekcija 2019.	Projekcija 2020.
UKUPNI PRIHODI I PRIMICI	243.100.000,00	233.300.000,00	234.700.000,00
UKUPNI RASHODI I IZDACI	235.100.000,00	229.300.000,00	229.700.000,00
MANJAK PRIHODA IZ PRETHODNIH GODINA	8.000.000,00	4.000.000,00	5.000.000,00

D. VIŠAK / MANJAK + NETO FINANCIRANJE	Plan 2018.	Projekcija 2019.	Projekcija 2020.
	0,00	0,00	0,00

Izvor: Proračunski izvještaj grada

Ipak s obzirom na rast potreba grada i strategije razvoja postavljeni okviri svakako će trebati prilagodbu, a proračun rebalans u budućim godinama. To će uvjetovati odstupanje zaduženja od planiranog uslijed jačanja izdataka u različite projekte. Zbog ograničenog prinosa od usluga koje grad pruža kao i poreznih davanja jasno je da se treba poraditi na projektima koji jačaju gospodarsku aktivnost koja će doprinijeti prihodovnoj strani proračuna te razviti nove segmente aktivnosti u upravljanju imovinom grada kako bi se pojačali prihodi od iste.

3.3. Grad Dubrovnik

Grad leži u podnožju brda Srđa, a more ispred Dubrovnika pretežno je otvoreno prema pučini jer se na tom dijelu obale otocima Lokrumom, Mrkanom i Bobarom završava istočnojadranski arhipelag. Prostrani zaljev s nekadašnjom malom lukom Gružom iskorišten je za suvremenu luku, koja je i trajektnim linijama povezana s hrvatskim lukama (Split, Hvar i dr.) te talijanskom lukom Barijem.

Dubrovačka ACI marina nalazi se uz obalu Rijeke dubrovačke, 5 km od gradskoga središta. Izgradnja autoceste Zagreb–Ploče 2013. poboljšala je prometnu povezanost grada s unutrašnjosti zemlje i sa Zagrebom. Dubrovačka zračna luka kraj Čilipa, 1990. bila je najprometnija u Hrvatskoj. Promet luke je bio drastično smanjen tijekom Domovinskoga rata te se počeo oporavljati i bilježiti kontinuiran rast od 2013.²⁸

U Dubrovniku je sredinom XIX. stoljeća živjelo oko 6500 stanovnika, čiji se broj značajno povećao u drugoj polovici XIX. stoljeća. Prema popisu DZS-a 2011. Dubrovnik broji 42.651 žitelja.²⁹ S obzirom na broj stanovnika sudjeluje u BDP-u tek nešto iznad 1%, kao i grad Šibenik.

Od gospodarskih grana najveći značaj imaju turizam i pomorstvo, dok su industrija i poljoprivreda znatno slabije zastupljene u ekonomskoj strukturi. Dubrovnik se, na turističkom tržištu, pozicionirao kao svjetski najpoznatije hrvatsko turističko središte. Raznolikost mediteranskoga krajolika s blagom mediteranskom klimom koja pogoduje bujnoj vegetaciji, slikovit položaj, arhitektonska i umjetnička bogatstva staroga grada Dubrovnika osnova su ponude turističkog sektora i diferenciranja na globalnoj turističkoj sceni. U razdoblju između

²⁸ Enciklopedija Hrvatske, dostupno na: <http://www.enciklopedija.hr/natuknica.aspx?id=16446>, [25.09.2019.]

²⁹ Prema podacima DZS, dostupno na: https://www.dzs.hr/Hrv_Eng/ljetopis/2018/sljh2018.pdf, [25.09.2019.]

dvaju svjetskih ratova Dubrovnik i tada bio poznato turističko središte. Usprkos tome pravu turističku vrijednost dolazi do punog izražaja tek u poslijeratnom razdoblju. Povijesna baština je bogata, od koje se ističe stari dio grada. Najstarija gradska jezgra nastala je na vapnenačkoj uzvisini koja je s morske strane zatvarala zaljev stare Gradske luke. Prvotna jezgra proširena je nasipavanjem pličine koja ju je dijelila od kopna (današnja Placa ili Stradun). Dva ulaza u grad, Pile na zapadu i Ploče na istoku, te gradske zidine (današnji oblik dobivaju u XVI. st.) određuju sliku srednjovjekovnoga grada. Stari dio grada u obliku nepravilna peterokuta, okružen zidinama, sa središnjom širokom ulicom Placom te uličicama, skalnadama i trgovima najvažniji je dio gradskoga prostora. Upravo ti dijelovi privlače turiste i Dubrovnik izdvajaju kao destinaciju koja „priča“ povijest i baštinu.³⁰

Otkriće rimskih nadgrobnika, helenističkog, ilirskoga, rimskog i bizantskoga novca, ostataka kasnoantičkoga kaštela i dviju crkava te ranosrednjovjekovne katedrale svjedoče o postojanju naselja i prije dolaska bjegunaca iz Epidaura u VII. st. Od tada pa sve do kraja XIV. st. i u XV. st., kada je završen proces oblikovanja, Dubrovnik je dobivao svoj izgled, ali ga je potres iz 1667. razorio gotovo u potpunosti. Pri obnovi grada mnoge građevine bilo je nemoguće obnoviti, pa su u gradskome tkivu ostavljeni prazni prostori; na jednome takvom prostoru podignut je poslije isusovački kolegij. Iako su određeni dijelovi i građevine oštećeni, i dalje imaju čar te kvalitetnom prezentacijom, očuvanjem i strateškim upravljanjem grada doprinose kroz turizam prihodima gradskog proračuna.³¹

³⁰ Prema podacima DZS, dostupno na: https://www.dzs.hr/Hrv_Eng/ljetopis/2018/sljh2018.pdf, [25.09.2019.]

³¹ Ibidem

3.4. Proračun grada Dubrovnika

Dubrovnik je grad koji je upravno, administrativno i gospodarsko središte Dubrovačko-neretvanske županije, a veličinom je nešto veći od Šibenika. Gradom upravlja gradonačelnik koji rukovodi upravu i Vijeće. Proračun se definira svake godine u vidu plana. Sredstvima proračuna se financiraju se redovni izdaci te različite donacije i investicije. Najznačajniji realni sektor u koji se izdvaja jest turizam. Usprkos planiranju izdataka, svake godine provodi se rebalans. financiranje grada uvijek uključuje i zaduženje. Usprkos tome otplata se realizira redovito te se provode nova ulaganja u projekte koji donose veće priljeve i prihode u proračun.

Prihodi proračuna 2018. godine raspoređeni su na različite kategorije rashoda. Veliki broj rashoda je definirano propisima i zakonima koji reguliraju proračun ali i prema kojima grad pokriva i izdvaja za određene svrhe, tako se ističu sljedeće kategorije rashoda:³²

- uređenje naselja i stanovanje,
- prostorno i urbanističko planiranje,
- komunalno gospodarstvo,
- skrb o djeci,
- socijalnu skrb,
- primarnu zdravstvenu zaštitu,
- odgoj i obrazovanje,
- kulturu, tjelesnu kulturu i šport,
- zaštitu potrošača,
- zaštitu i unapređenje prirodnoga okoliša,
- protupožarnu i civilnu zaštitu,
- promet na svojem području,
- održavanje javnih cesta,
- izdavanje građevinskih i lokacijskih dozvola, drugih akata vezanih uz gradnju, te provedbu dokumenata prostornoga uređenja,
- ostale poslove, sukladno posebnim zakonima.

Korisnici proračuna grada Dubrovnika u 2018. su:³³

1. JVP Dubrovački vatrogasci,
2. Dječji vrtići Dubrovnik,

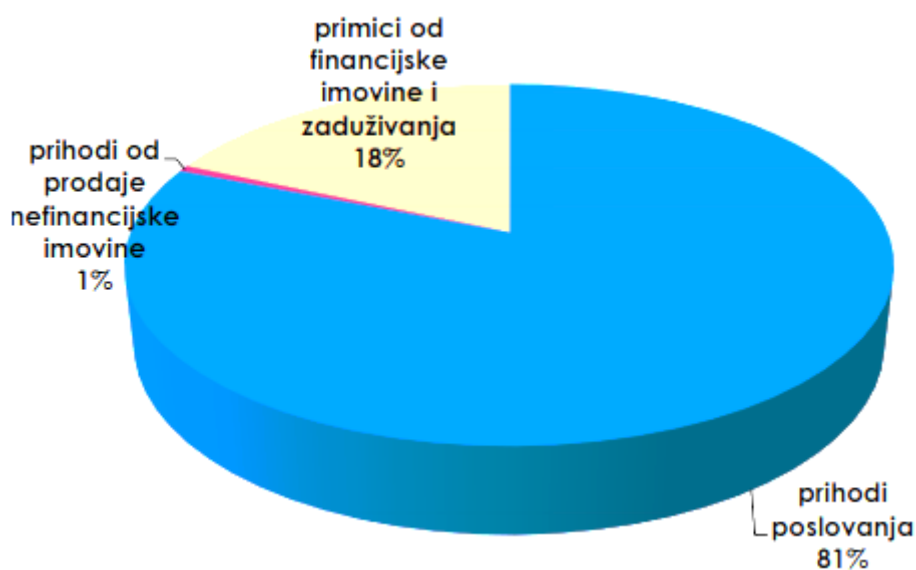
³² Izvještaj o proračunu grada Dubrovnika, <https://www.dubrovnik.hr/proracun-grada>, [31.08.2019.]

³³ Izvještaj o proračunu grada Dubrovnika, <https://www.dubrovnik.hr/proracun-grada>, [31.08.2019.]

3. Osnovna škola Marina Getaldića,
4. Osnovna škola Marina Držića,
5. Osnovna škola Lapad
6. Osnovna škola Ivana Gundulića,
7. Osnovna škola Mokošica,
8. Osnovna škola Antuna Masle,
9. Prirodoslovni muzej Dubrovnik,
10. Dubrovačke knjižnice,
11. Javna ustanova u kulturi Dubrovačke ljetne igre,
12. Dubrovački muzeji,
13. Dubrovački simfonijski orkestar,
14. Kazalište Marina Držića,
15. Ustanova Kinematografi Dubrovnik,
16. Folklorni ansambl Linđo,
17. Umjetnička galerija Dubrovnik,
18. Dom Marina Držića Dubrovnik,
19. Muzej Domovinskog rata,
20. Zavod za obnovu Dubrovnika,
21. Agencija za društveno poticanu stanogradnju Grada Dubrovnika,
22. Vijeće bošnjačke nacionalne manjine,
23. Vijeće srpske nacionalne manjine.

U strukturi prihoda 2018. u iznosu od 609.429.700 kn dominira prihod od poslovanja s udjelom od 81%, nakon čega s 18% slijede primici od financijske imovine i zaduživanja, a tek s 1% prihodi od prodaje nefinancijske imovine.

Slika 3: Struktura prihoda proračuna grada Dubrovnika 2018.



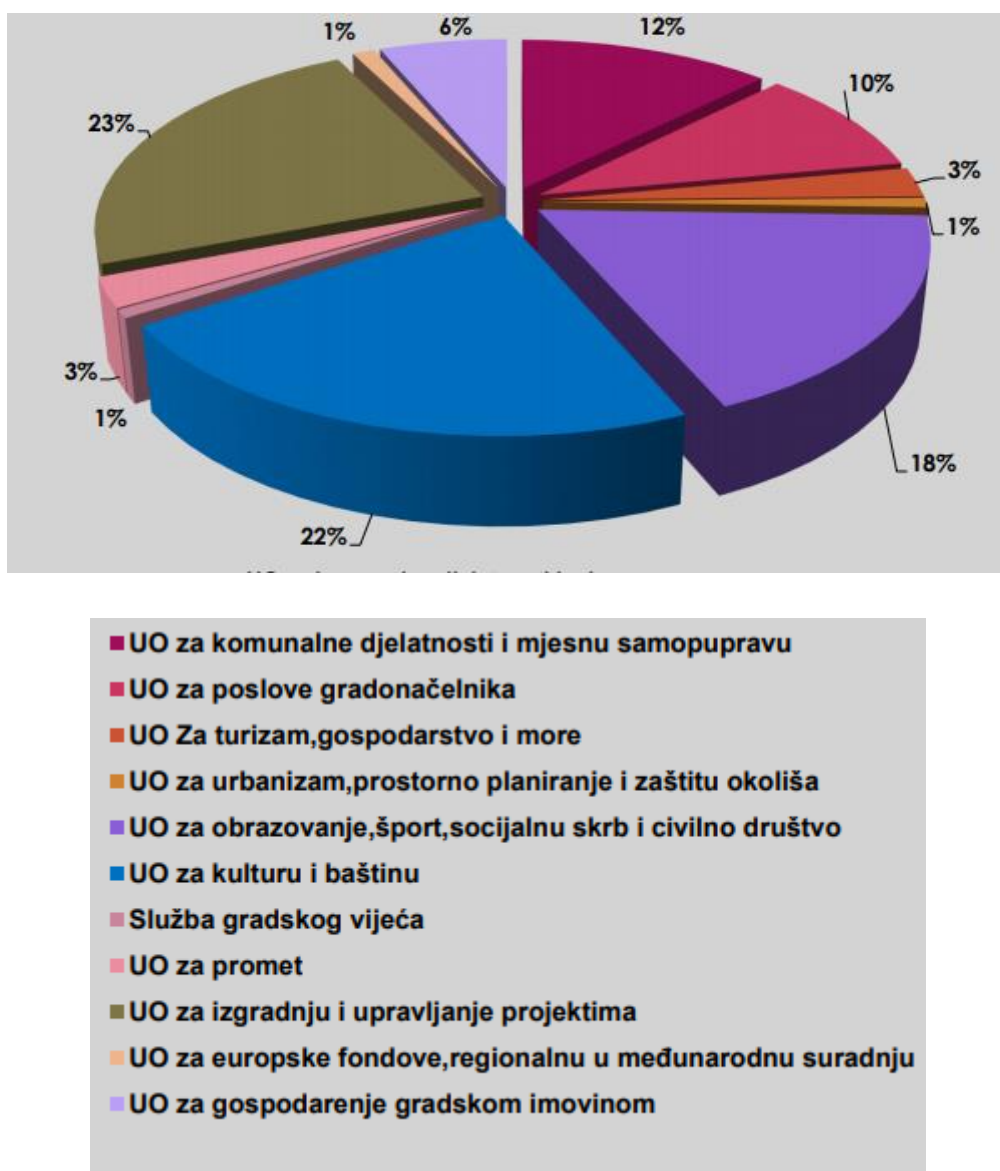
Izvor: Izvještaj o proračunu grada Dubrovnika 2018.

Ukupni poslovni prihodi za 2018. su iznosili 494.466.000 kn. U strukturi istih najveći su udio imali prihodi od poreza i prireza u iznosu od 159.250.000 kn, potom prihodi od imovine 151.463.700 kn, prihodi od upravnih i administrativnih pristojbi, prihodi po posebnim propisima i naknada u visini od 114.298.600 kn, nakon čega slijede pomoći iz fondova i od subjekata unutar općeg proračuna u visini od 54.143.800 kn te prihodi od prodaje proizvoda i robe te pruženih usluga i prihod od donacija 13.000.800 kn i kazne, upravne mjere i ostali prihodi od 2.309.100 kn.

Prihodi od prodaje nefinancijske imovine su iznosili 3.403.700 kn, od čega se na prihode od prodaje neproizvedene dugotrajne imovine odnosilo 2.000.000 kn, a na prihode od prodaje proizvedene dugotrajne imovine 1.403.700 kn. Primici od financijske imovine i zaduživanja su iznosili 111.560.000 kn od čega su primici od zaduživanja bili 111.510.000 kn, a primljene otplate (povrati) glavnice danih zajmova 50.000 kn.

Rashodi za 2018. su iznosili 609.429.700 kn s najvećim udjelom izdvajanja za kulturu i baštinu od 22% tj. 135.782.300 kn. Nakon toga slijedi izdvajanje za obrazovanje, šport, socijalnu skrb i civilno društvo s udjelom od 18% tj. 109.696.900 kn. Najmanje se izdvaja za gradsko vijeće (1%), promet (3%) te europske fondove, regionalnu i međunarodnu suradnju (1%) tj. u visini od 6.680.000 kn.

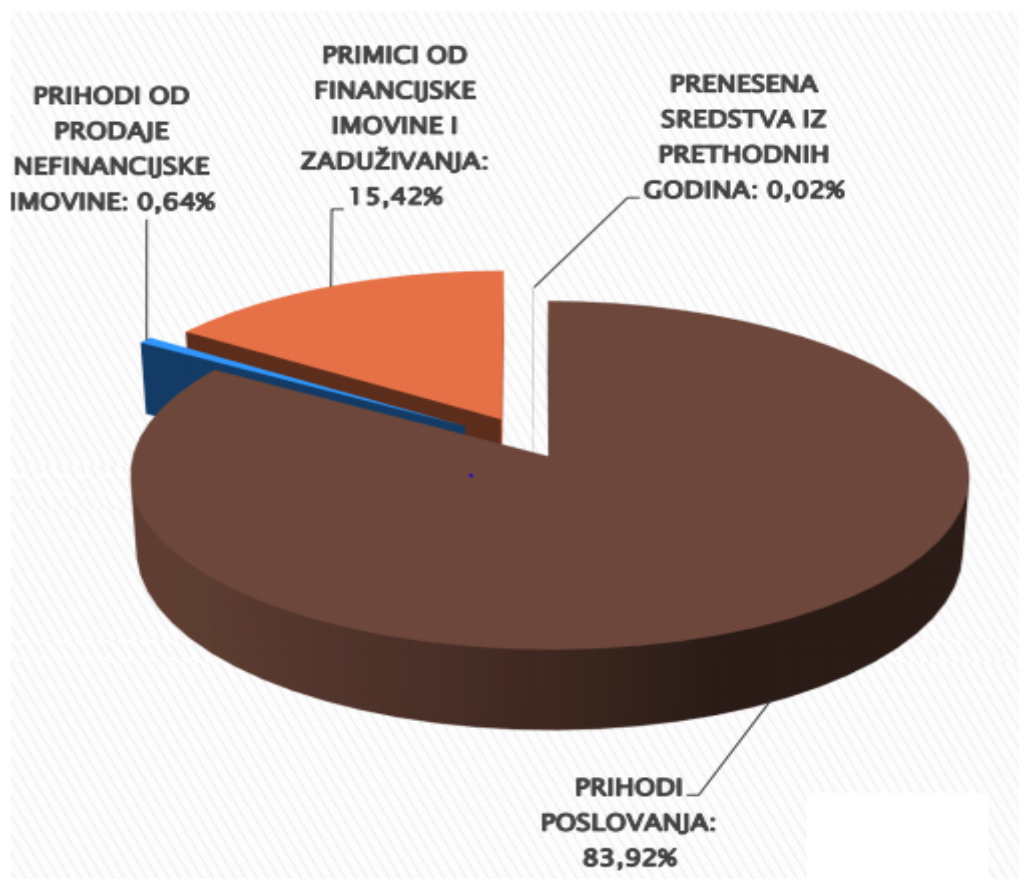
Slika 4: Struktura rashodne strane proračuna grada Dubrovnika 2018.



Izvor: Izvještaj o proračunu grada Dubrovnika 2018.

2019. godina je bila optimističnija te su planirani prihodi za 2019. godinu iznosili 702.888.300,00 kn. U strukturi očekivanih prihoda dominira prihod od poslovanja s udjelom od gotovo 84%, potom slijede primici od financijske imovine i zaduživanja s udjelom nešto manjim od 16%. Takva struktura ostavlja minimalan udio prihodima od prodaje nefinancijske imovine i prenesena sredstva ranijih godina (što znači da nema viškova za štednju).

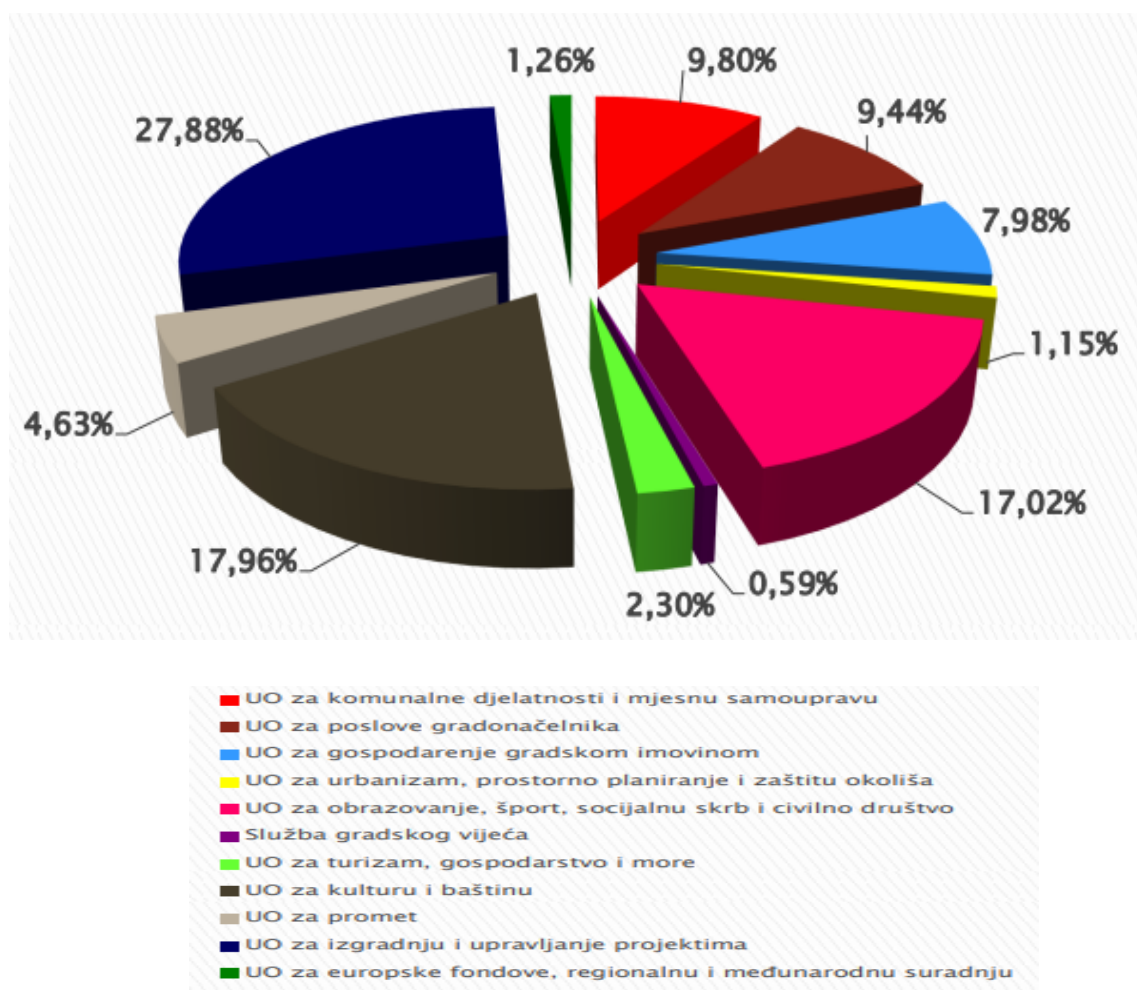
Slika 5: Struktura planiranih prihoda grada Dubrovnika 2019.



Izvor: Izvještaj o proračunu grada Dubrovnika 2019.

Planirani rashodi za 2019. su iznosili 741.736.400,00 kn. Ako se promotri struktura rashoda uočava se da najviše sredstava otpada na izgradnju i upravljanje projektima s udjelom u strukturi rashoda od 27,88%, a potom slijede izdvajanje za kulturu i baštinu s udjelom od 17,96% te izdaci za obrazovanje, sport, socijalnu skrb i civilno društvo s udjelom od 17,02%. Najmanje se izdvaja za turizam, gospodarstvo i more (2,3%), službu gradskog vijeća (0,59%) te urbanizam, prostorno planiranje i zaštitu okoliša s udjelom od svega 1,15%.

Slika 6: Struktura rashoda proračuna grada Dubrovnika 2019.



Izvor: Izvještaj o proračunu grada Dubrovnika 2019.

Iz prezentiranog je vidljivo da je proračun grada Dubrovnika višestruko veći (i do tri i pol puta) od proračuna grada Šibenika. Iako različiti veličinom imaju slične strukture stavki proračuna što će detaljnije biti analizirano u nastavku kroz komparaciju stavki ostvarenih u 2018., te planiranih u 2019. i 2020. godini,

4. KOMPARATIVNA ANALIZA PRORAČUNA GRADOVA ŠIBENIKA I DUBROVNIKA

Za analizu proračuna potrebno je poznavati njegove stavke prihoda i primitaka koji su u stvari osnova realizacije istoga jer osiguravaju sredstva za pokriće troškova. Prihode proračuna gradova čine prihodi od poslovanja tj. poslovni prihodi te prihodi od nefinancijske imovine. U nastavku će se analizirati struktura i visina prihoda i primitaka proračuna dvaju izabranih gradova (Šibenik i Dubrovnik) što je podloga daljnje analize i komparacije proračuna koja je također prezentirana u nastavku rada.

4.1. Komparativna analiza strukture prihoda gradova Dubrovnik i Šibenik

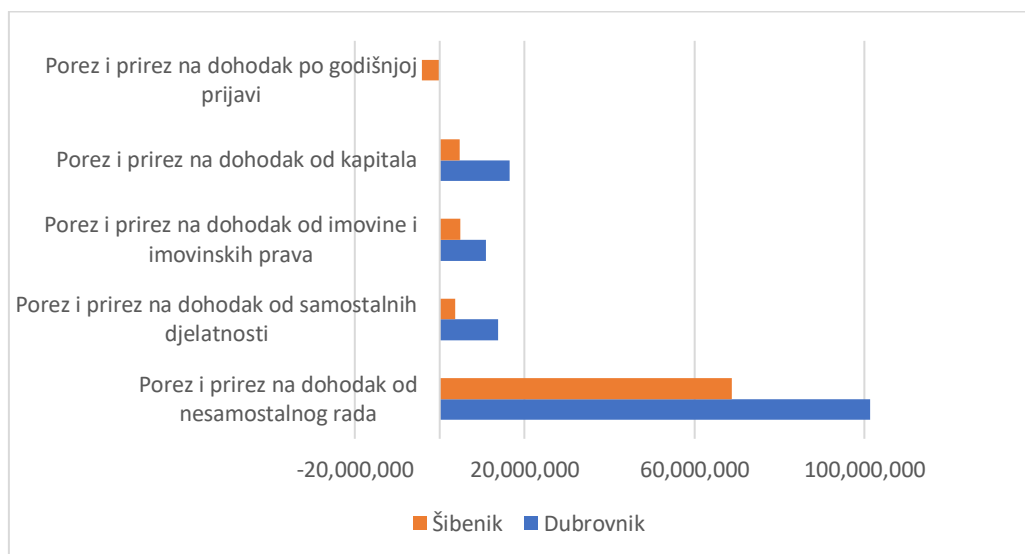
Poslovne prihode čine prihodi od poreza koji imaju najveći udio u kategoriji ukupnih i poslovnih prihoda. Kod strukture prihoda grada Dubrovnika taj je udio znatno veći te iznosi čak 32%, dok je za grad Šibenik to tek 12%. Posljedica je to veće gospodarske aktivnosti, posebno turističkog sektora grada Dubrovnika u odnosu na grad Šibenik iako su oba podjednake veličine po broju stanovnika.

Iako su veličinom gradovi gotovo jednaki po broju stanovnika, proračun grada Dubrovnika ostvaruje više nego dvostruke prohode. Tako je u 2018. godini proračun grada Dubrovnika ostvario 190.817.225 kuna poslovnih prihoda, dok je grad Šibenik tek 212.360.843 kn.

Struktura prihoda od poreza obaju gradova dana je na grafikonu 1 s kojeg je vidljivo da oba grada većinu poreznih prihoda generira od poreza i prireza na dohodak od nesamostalnog rada što je i očekivano s obzirom na to da su te dvije kategorije poreza gradski porezi te isti imaju najveći udio u strukturi gospodarske organizacije dionika sustava. Zanimljivo je istaći da grad Dubrovnik ima značajno veće prihode u svim kategorijama, a najviše u kategoriji poreza od samostalnih djelatnosti i kapitala koji su u slučaju grada Dubrovnika gotovo trostruko veći.

Takvi rezultat posljedica je veće poduzetničke aktivnosti u Dubrovniku te shodno tome upravljaju sredstvima te investiraju više što rezultira rastom prihoda od oporezivanja prihoda od kapitala. Treba istaći da je u 2018. grad Šibenik ostvario negativnu vrijednost (u vidu povrata) poreza i prireza na dohodak po godišnjoj prijavi u iznosu od 4 milijuna.

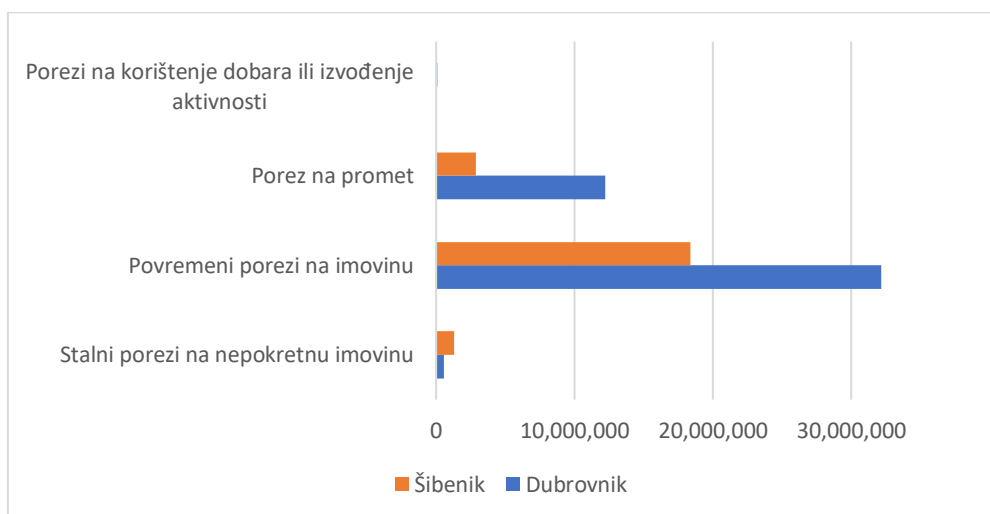
Grafikon 1: Struktura prihoda od poreza grad Dubrovnik i Šibenik 2018.



Izvor: Izrada autorice temeljem podataka proračuna grada Dubrovnika i Šibenika, 2018.

Na grafikonu 2 je prikazano kretanje prihoda od poreza na promet, nepokretnu imovinu te na korištenje dobara ili izvođenje aktivnosti kao i povremeni porezi na imovinu. Vidljivo je da oba grada nemaju prihoda u kategoriji poreza na korištenje dobara ili izvođenje aktivnosti te minimalnu razinu ostvarenih prihoda u kategoriji stalnih poreza na nepokretnu imovinu. Najviše se prihoda ostvaruje u kategoriji prihoda od poreza na promet te prihoda od povremenih poreza na imovinu. I u tim kategorijama grad Dubrovnik ostvaruje znatno veće prihode u odnosu na grad Šibenik.

Grafikon 2: Struktura prihoda od poreza grad Dubrovnik i Šibenik 2018.



Izvor: Izrada autorice temeljem podataka proračuna grada Dubrovnika i Šibenika, 2018.

Pomoći, kao kategorija primitaka proračuna, sudjeluju u ukupnim prihodima sa svega po kojim postotkom u ukupnim prihodima proračuna gradova i to maksimalno do 1%. Kretanje te kategorije prihoda dano je u tablici 1.

Tablica 1: Odnos Pomoći kao kategorije prihoda proračuna grada Dubrovnika i Šibenika 2018.

Stavke	Dubrovnik	Šibenik	Odnos
Tekuće pomoći iz proračuna	2.602.975,22	1.188.036,58	1,19
Kapitalne pomoći iz proračuna	4.499.429,25	2.531.368,13	0,78
Ostale tekuće pomoći unutar opće države	3.323.546,11	4.529.812,68	-0,27
Kapitalne pomoći od izvanproračunskih korisnika	0,00	24.130,77	-1,00
Pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije	10.305.141,49	12.560.417,81	-0,18
Pomoći proračunskim korisnicima iz proračuna koji im nije nadležan	6.120.519,40	3.756.211,37	0,63
Tekuće pomoći proračunskim korisnicima iz proračuna koji im nije nadležan	5.708.519,40	2.661.943,89	1,14
Kapitalne pomoći proračunskim korisnicima iz proračuna koji im nije nadležan	412.000,00	1.094.267,48	-0,62
Pomoći temeljem prijenosa EU sredstava	6.171.853,26	8.116.933,48	-0,24
Tekuće pomoći iz državnog proračuna temeljem prijenosa EU sredstava	6.117.974,39	2.951.015,18	1,07
Kapitalne pomoći temeljem prijenosa EU sredstava	53.878,87	5.165.918,30	-0,99
Prijenosi između proračunskih korisnika istog proračuna	0,00	1.602.030,81	

Izvor: Izrada autorice temeljem podataka proračuna grada Dubrovnika i Šibenika, 2018.

Iz tablice 1 se uočava da grad Dubrovnik ima manje primitke od ukupnih pomoći. Najmanja je razlika od oko 40-ak posto, a najveća je razlika kapitalne pomoći proračunskim korisnicima proračuna iz proračuna koji im nije nadležan. Čak u šest kategorija Šibenik ima veće iznose pomoći od grada Dubrovnika. Najveća negativna razlika stoga je zabilježena u kategoriji prijenosa između proračunskih korisnika istog proračuna jer u toj kategoriji grad Dubrovnik nema primitaka te u kategoriji kapitalne pomoći od izvanproračunskih korisnika.

U tablici 2 prikazana je struktura prihoda od imovine obiju gradova.

Tablica 2: Struktura i odnos prihoda od imovine proračuna grada Dubrovnika i Šibenika 2018.

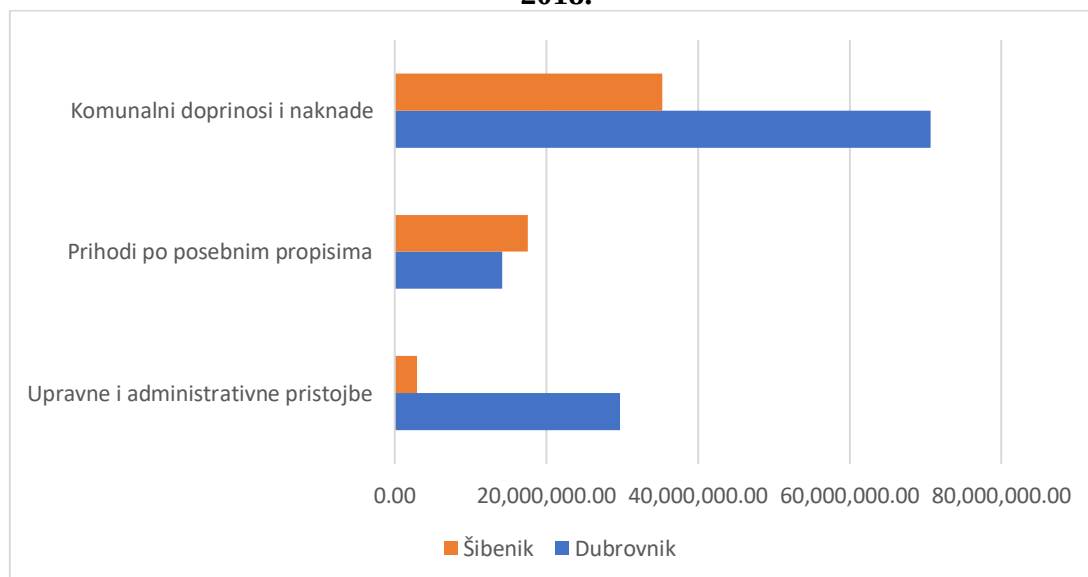
Stavke	Dubrovnik	Šibenik	Odnos
Prihodi od financijske imovine	2.887.500,42	1.880.794,37	0,54
Kamate na oročena sredstva i depozite po viđenju	1.178.054,31	719,34	1636,69
Prihodi od zateznih kamata	978.311,93	1.851.214,56	-0,47
Prihodi od pozitivnih tečajnih razlika	65,04	28.860,47	-1,00
Prihodi od dividendi	720.800,00		
Ostali prihodi od financijske imovine	10.269,14		
Prihodi od nefinancijske imovine	152.727.740,05	10.940.524,53	12,96
Naknade za koncesije	5.485.197,55	2.479.330,75	1,21
Prihodi od zakupa i iznajmljivanja imovine	46.526.441,88	7.148.364,84	5,51
Naknada za korištenje nefinancijske imovine	3.131.179,29	404.984,36	6,73
Ostali prihodi od nefinancijske imovine	97.584.921,33	907.844,58	106,49
Prihodi od kamata na dane zajmove	39.426,16	90.559,13	-0,56
Prihodi od kamata na dane zajmove neprofitnim organizacijama, građanima i kućanstvima	39.426,16	90.559,13	-0,56

Izvor: Izrada autorice temeljem podataka proračuna grada Dubrovnika i Šibenika, 2018.

Iz tablice 2 se uočava da grad Dubrovnik ima veće prihode od imovine, i to značajno, u većini kategorija osim kod prihoda od kamata na dane zajmove neprofitnim organizacijama, građanima i kućanstvima, prihoda od kamata za dane zajmove, prihoda od tečajnih razlika te prihoda od zateznih kamata. U tim je kategorijama prihod grada Dubrovnika manji ali maksimalno za 56%, osim u kategoriji prihoda pozitivnih tečajnih razlika gdje je gotovo razlika 100%. Grad Dubrovnik najviše prihoda ostvaruje od nefinancijske imovine i to ostalih prihoda od nefinancijske imovine, dok grad Šibenik od zakupa. U kategoriji zakupa i iznajmljivanja imovine grad Dubrovnik ostvaruje više od pet puta veće prihode u odnosu na grad Šibenik. Najveća pozitivna razlika u korist grada Dubrovnika je u kategoriji kamata na oročena sredstva i depozite po viđenju.

Kada su u pitanju prihodi od administrativnih upravnih pristojbi te ostalih naknada tada se uočava najmanja razlika kod prihoda po posebnim propisima i to u korist grada Šibenika, dok je u preostale dvije kategorije, tj. kod prihoda od upravne i administrativne pristojbe te naknada i komunalnih doprinosa Dubrovnik u značajnoj prednosti. Oba grada ostvaruju najviše prihoda te grupe upravo u kategoriji naknada i komunalnih doprinosa. Opisano je prikazano na grafikonu 3.

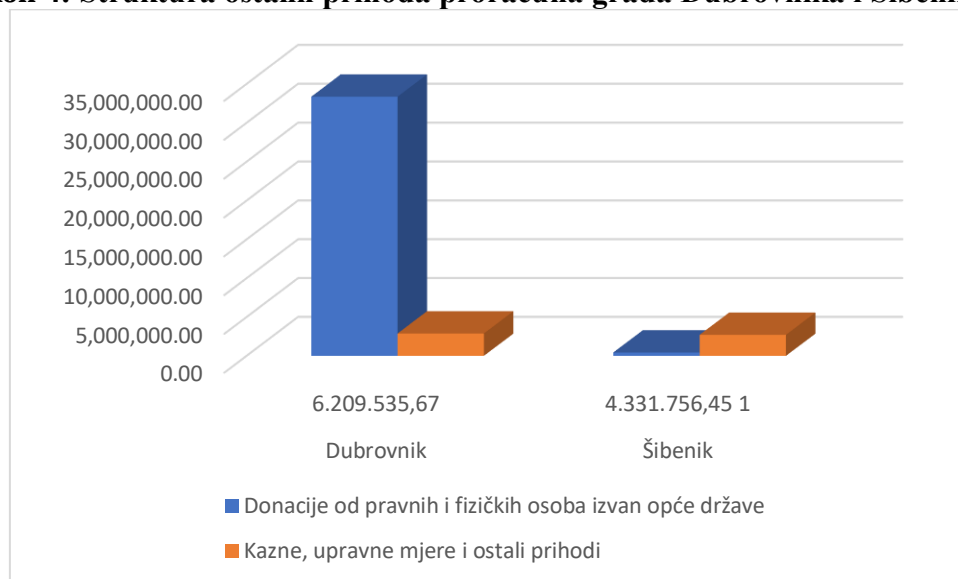
Grafikon 3: Prihodi od administrativnih i upravnih aktivnosti Dubrovnik i Šibenik 2018.



Izvor: Izrada autorice temeljem podataka proračuna grada Dubrovnika i Šibenika, 2018.

U grupi ostalih prihoda, prikazanih na grafikonu 4, grad Šibenik ostvaruje veće prihode od kazni, upravnih mjera i ostalih prihoda, dok grad Dubrovnik u kategoriji donacija od pravnih i fizičkih osoba izvan opće države. Dubrovnik ima razvijeniji odnos sa zajednicom i veće donacije u odnosu na grad Šibenik koji više prihoda ubire od kazni te upravnih mjera što ukazuje na nedostatke u organizaciji i kontroli javnog djelovanja u korištenju infrastrukture grada i sl.

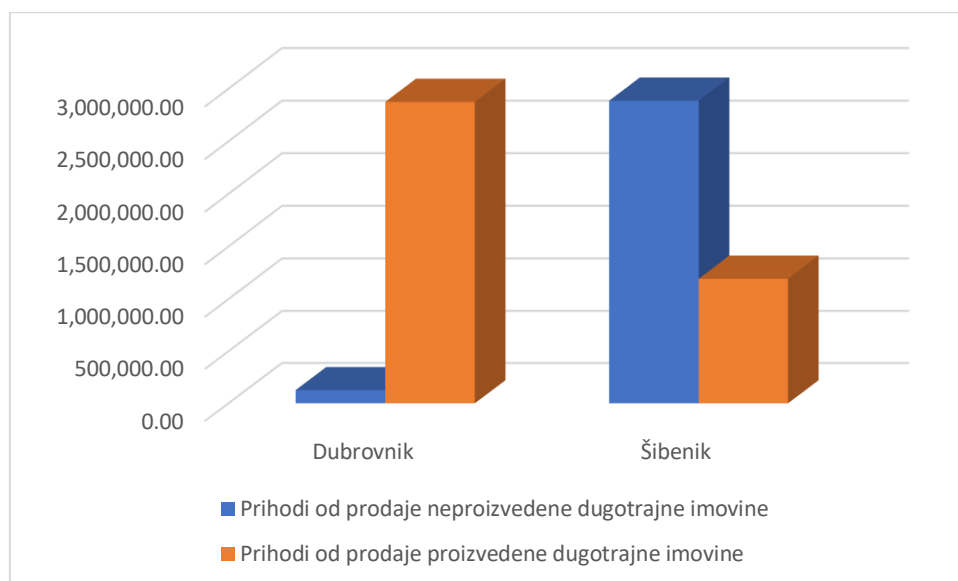
Grafikon 4: Struktura ostalih prihoda proračuna grada Dubrovnika i Šibenika 2018.



Izvor: Izrada autorice temeljem podataka proračuna grada Dubrovnika i Šibenika, 2018.

Na grafikonu 5 prikazan je odnos prihoda od prodaje proizvedene i neproizvedene imovine. Uočava se da grad Šibenik ima znatno veće prihode od prodaje proizvedene imovine u odnosu na grad Dubrovnik, dok u kategoriji prihoda od neproizvedene imovine vrijedi obratna slika. Usprkos tome grad Šibenik ostvaruje ukupno veće prihode od prodaje imovine i to za oko trećinu.

Grafikon 5: Odnos prihoda od prodaje proizvedene i ne proizvedene imovine grada Dubrovnika i Šibenika 2018.



Izvor: Izrada autorice temeljem podataka proračuna grada Dubrovnika i Šibenika, 2018.

4.2. Komparacija proračuna grada Šibenika i Dubrovnika

Nakon detaljne analize strukture o odnosa prihoda dvaju gradova, u nastavku je dana generalna usporedba prihodne strane dvaju prezentiranih proračuna, u tablici 3. Iz nje je vidljivo da grad Dubrovnik ostvaruje gotovo dvostruko veće prihode od Šibenika. Razlika prihoda uglavnom otpada na prihode od imovine s udjelom od 55%, te prihode od poreza s udjelom od oko 25%. Struktura prihoda obaju gradova ukazuje na to da Dubrovnik ostvaruje niže prihode od pomoći za oko 40% te prihode od prodaje proizvoda roba te imovine dvostruko manje od grada Šibenika.

Tablica 3: Usporedba prihoda proračuna 2018 Dubrovnik i Šibenik

Stavke prihoda	Šibenik	Dubrovnik	Odnos
Prihodi od poreza	89.038.000,00	164.027.000,00	54,2825%
Prihodi od imovine	11.899.000,00	180.767.890,00	6,5825%
Pomoći iz inozemstva (darovnice) i od subjekata unutar opće države	56.288.000,00	40.742.100,00	138,1568%
Prihodi od upravnih i administrativnih pristojbi, pristojbi po posebnim propisima i naknada	64.542.000,00	110.036.800,00	58,6549%
Prihodi od prodaje proizvoda i robe te pruženih usluga i prihodi od donacija te dugotrajne imovine	13.649.000,00	5.240.900,00	260,4324%
Kazne, upravne mjere i ostali prihodi	963.000,00	40.597.200,00	2,3721%
Ukupni prihodi	236.379.000,00	541.411.890,00	

Izvor: Izračun autorice temeljem podataka sa službenih stranica gradova, proračun za 2018.

Analiza odnosa i strukture rashoda ukazuje da najveći udio u rashodima u obra grada imaju materijalni rashodi s udjelom od 31% u slučaju grada Šibenika, te 29% u slučaju grada Dubrovnika. Potom slijede rashodi za zaposlene s udjelom od 28%, odnosno 24% te rashodi za nabavu proizvedene dugotrajne imovine s udjelima od 11%, odnosno 12%. Najmanji udio u rashodima imaju financijski rashodi s jednakim udjelom kod oba grada i to od 1%, a potom pomoći i naknade građanima s udjelima do maksimalno 6%.

Ako se usporede rashodi Dubrovnika i Šibenika uočava se da, za razliku od kategorija prihoda, najveće odstupanje je do 50-ak posto i to u kategoriji rashoda za nabavu ne proizvedene imovine, potom dodatna ulaganja u nefinancijsku imovinu te rashode za zaposlene i materijalni rashodi. Odnos rashoda grada Šibenika i rashoda grada Dubrovnika prikazan je u stupcu odnosa u tablici 4.

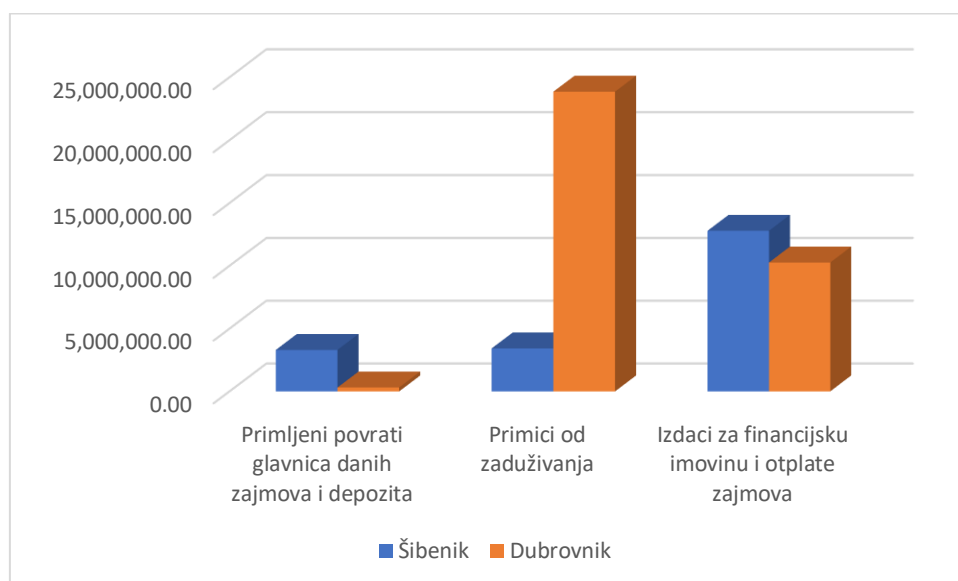
Tablica 4: Usporedba rashoda proračuna 2018 Dubrovnik i Šibenik

Stavke rashoda	Šibenik	Dubrovnik	Odnos
Rashodi za zaposlene	61.689.000,00	140.731.216,00	43,8346%
Materijalni rashodi	69.696.500,00	169.125.074,00	41,2100%
Financijski rashodi	1.823.500,00	5.080.300,00	35,8935%
Subvencije	3.700.000,00	23.329.660,00	15,8596%
Pomoći dane u inozemstvo i unutar opće države	7.527.000,00	33.223.350,00	22,6558%
Naknade građanima i kućanstvima na temelju osiguranja i druge naknade	4.371.000,00	25.107.000,00	17,4095%
Ostali rashodi	23.769.000,00	58.822.400,00	40,4081%
Rashodi za nabavu neproizvedene imovine	12.906.000,00	24.301.500,00	53,1078%
Rashodi za nabavu proizvedene dugotrajne imovine	23.635.000,00	71.070.590,00	33,2557%
Rashodi za dodatna ulaganja na nefinancijskoj imovini	13.194.000,00	28.856.600,00	45,7226%
Ukupno rashodi	222.311.000,00	579.647.690,00	

Izvor: Izračun autorice temeljem podataka sa službenih stranica gradova, proračun za 2018.

Analiza izvora ukazuje na to da se grad Dubrovnik znatno više zadužuje što je i za očekivati s obzirom na veličinu proračuna i izdataka te u usporedbi s izdacima grada Šibenika. Oba grada se vrlo skromno financiraju primicima od plasmana zajmova. Takav vid kumulacije sredstava izraženiji je kod grada Šibenika. Usprkos nižoj razini zaduženosti grad Šibenik ima veće izdatke za otplatu zajmova što znači da ubrzano otplaćuje dug nastojeći rasteretiti primitke proračuna u tekućim razdobljima kako bi se buduća prikupljena sredstva plasirala u razvoj gospodarstva i uložila za ostvarenje prinosa financijske imovine.

Grafikon 6: Usporedba izvora duga i plasmana grada Šibenika i Dubrovnika 2018.



Izvor: Izračun autorice temeljem podataka sa službenih stranica gradova, proračun za 2018.

Detaljnija analiza rashodovne strane tj. izdataka ističu se ulaganja u obrazovanje. Iz tablice 5 je vidljivo da grad Šibenik znatno manje ulaže u obrazovanje svih razina te u igrališta za djecu ako se u obzir uzme odnos rashoda po kategorijama. Odnos izabranih stavki je tek u prosjeku oko 22%. Najmanji nesrazmjer, s obzirom na veličinu proračuna gradova, jesu izdaci za predškolsko obrazovanje koje iznosi čak 54% izdataka grada Dubrovnika što je slično odnosu ukupnih rashoda dvaju gradova.

Tablica 5: Usporedba izabranih rashoda grada Dubrovnika i Šibenika 2018.

Stavke izdataka	Šibenik	Dubrovnik	Odnos
Ulaganja u dječja igrališta, vatrogasni dom...	900.000,00	7.774.400,00	11,58%
Razvoj zajednice	499.000,00	42.980.800,00	1,16%
Predškolsko obrazovanje	23.672.000,00	43.450.600,00	54,48%
Osnovno obrazovanje	1.440.000,00	29.151.790,00	4,94%
Više srednjoškolsko obrazovanje	219.000,00	641.900,00	34,12%
Visoka naobrazba		4.505.400,00	
Obitelj i djeca		1.910.600,00	

Izvor: Izračun autorice temeljem podataka sa službenih stranica gradova, proračun za 2018.

5. ZAKLJUČAK

Proračun je budžet financiranja. Planiranje proračuna osnova je financiranja organizacija i poduzeća te je koristan alat za upravljanje priljevima i odljevima te upravljanje viškovima. Financiranje lokalnih samouprava, odnosno gradova, temelji se na proračunu. Svake se godine izrađuje plan proračuna temeljem očekivanih prihoda i primitaka koji se koriste za pokriće rashoda tj. izdataka proračuna. Prihodi proračuna jesu prihodi od gradskih i zajedničkih (poreza koje dijele s regionalnom samoupravom i državom), prihodi od usluga i prodaje imovine, primici donacija, zaduženja te ostalo.

Primicima se financiranju izdaci proračuna. Izdatke proračuna čine redoviti troškovi gradske administracije, koji imaju ne tako malen udio u ukupnoj strukturi rashoda. To je pokazatelj velike i pomalo trome administracije te područje racioniranja troškova. Osim redovnih izdataka za održavanje infrastrukture najzanimljivije kategorije izdataka jesu investicije u gospodarstvo, obrazovanje, socijalna davanja, te projekte za razvoj i zaštitu okoliša.

Usporedba proračuna grada Dubrovnika i Šibenika ukazala je da je proračun grada Dubrovnika značajno veći u odnosu na proračun grada Šibenika, bez obzira na populaciju. Dubrovački proračun znatno više generira od poreza zbog razvijenosti gospodarstva, posebno turističkog sektora. U skladu s veličinom proračuna veći su izdaci te udio duga u izvorima. Valja istaknuti da grad Šibenik izdvaja više za financiranje kredita kako bi osiguralo stabilnije tokove budućih godina uslijed realizacije efekata ulaganja u realni sektor (kroz rast prihoda od poreza). Iako se manje zadužuje, grad Šibenik također ulaže veće napore u usmjeravanje i kapitalizaciju viškova koji se plasiraju kao zajmovi i depoziti koji donose kamatu. Od svih stavki prihoda uočeno je da grad Šibenik ima jedino veće primitke od donacija. To je, ipak, dvosjekli mač ako se uzme u obzir jačanje ovisnosti o takvoj kategoriji primitaka ako se ne izradi strategija upravljanja sredstvima.

Struktura rashoda istakla je neke zanimljive relacije i odnos izabranih kategorija rashoda. Uočava se veličini proračuna razmjerno ulaganje u predškolsko obrazovanje, ali ne i u visoko obrazovanje te izdatke za igrališta, obitelj te više razine obrazovanja.

Uočeni rezultati i odnosi pokazatelj su potrebe gradova da primjene agresivnije strategije plasmana sredstava s ciljem jačanja buduće prihodne strane proračuna te planiranje izdataka

koji nose razvoj i napredak te održivo djelovanje kroz zaštitu okoliša i ulaganje u razvoj konkurentskih prednosti grada i lokalnog gospodarstva. Ključ je odrediti balans i procijeniti te se fokusirati na ona ulaganja koja imaju sinergijske efekte razvoja na realni sektor i koristi za zajednicu. Važno je također kontinuirano pratiti izdatke te nastojati postupno smanjivati visoke troškove kroz automatizaciju i modernizaciju procesa kako bi se alocirali ljudski resursi u ključna područja te povećala produktivnost procesa gradske uprave.

LITERATURA

Članci, knjige i zakoni:

1. Jelčić i dr., Financijsko pravo i financijska znanost, Narodne novine, Zagreb, 2008.
2. Okviri financiranja lokalnih jedinica vlasti, 2012./2013.
3. Pravilnik o proračunskom računovodstvu i računskom planu (2014.), NN 124/14, čl. 4 t. 2, dostupno na: http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2014_10_124_2374.html, [15.02.2019.]
4. Zakon o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, NN 227/93, 69/97, 33/00, 73/00, 127/00, 59/01, 107/01, 117/01, 150/02, 147/03, 132/06, 26/07, 73/08, 25/12, 147/14, 100/15, dostupno na: <http://narodne-novine.nn.hr/default.aspx>, članak 4, [01.03.2019.]
5. Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (2013.), NN 19/13, čl. 3 i čl. 6, dostupno na: <http://www.zakon.hr/z/132/Zakon-o-lokalnoj-i-podru%C4%8Dnoj-%28regionalnoj%29-samoupravi>, [15.02.2019.]
6. Zakon o proračunu, NN 87/08, dostupno na: <http://narodne-novine.nn.hr/default.aspx>, [16.02.2019.]

Internet izvori:

1. Institut za javne financije, Porezni vodič za građane, 2010., dostupno na: http://www.ijf.hr/porezni_vodic/2010.pdf, [01.02.2019]
2. <https://www.dubrovnik.hr/>, [01.06.2019]
3. <http://www.sibenik.hr/>, [01.07.2019]
4. <http://www.sibenik.hr/gradsko-vijece/20-rujan-2016/003-002-Obrazlo%C5%BEenje%20kona%C4%8Dnog%20prijedloga%20plana.pdf>, [19.10.2019.]

Popis slika, tablica i grafikona

Slika 1: Struktura izdvajanja za kulturu, sport, obrazovanje i socijalnu zaštitu grada Šibenika 2018.	21
Slika 2: Proračun grada Šibenika	22
Slika 3: Struktura prihoda proračuna grada Dubrovnika 2018.	27
Slika 4: Struktura rashodne strane proračuna grada Dubrovnika 2018.	28
Slika 5: Struktura planiranih prihoda grada Dubrovnika 2019.	29
Slika 6: Struktura rashoda proračuna grada Dubrovnika 2019.	30
Tablica 1: Odnos Pomoći kao kategorije prihoda proračuna grada Dubrovnika i Šibenika 2018.	33
Tablica 2: Struktura i odnos prihoda od imovine proračuna grada Dubrovnika i Šibenika 2018.	34
Tablica 3: Usporedba prihoda proračuna 2018 Dubrovnik i Šibenik	38
Tablica 4: Usporedba rashoda proračuna 2018 Dubrovnik i Šibenik	39
Tablica 5: Usporedba izabranih rashoda grada Dubrovnika i Šibenika 2018.	40
Grafikon 1: Struktura prihoda od poreza grad Dubrovnik i Šibenik 2018.	32
Grafikon 2: Struktura prihoda od poreza grad Dubrovnik i Šibenik 2018.	32
Grafikon 3: Prihodi od administrativnih i upravnih aktivnosti Dubrovnik i Šibenik 2018.	35
Grafikon 4: Struktura ostalih prihoda proračuna grada Dubrovnika i Šibenika 2018.	36
Grafikon 5: Odnos prihoda od prodaje proizvedene i neproizvedene imovine grada Dubrovnika i Šibenika 2018.	37
Grafikon 6: Usporedba izvora duga i plasmana grada Šibenika i Dubrovnika 2018.	40