

Održivost proračuna grada Siska

Unetić, Ilona

Undergraduate thesis / Završni rad

2024

Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj: **University of Rijeka, Faculty of Tourism and Hospitality Management / Sveučilište u Rijeci, Fakultet za menadžment u turizmu i ugostiteljstvu**

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:191:706790>

Rights / Prava: [Attribution 4.0 International](#)/[Imenovanje 4.0 međunarodna](#)

Download date / Datum preuzimanja: **2025-01-27**



Repository / Repozitorij:

[Repository of Faculty of Tourism and Hospitality Management - Repository of students works of the Faculty of Tourism and Hospitality Management](#)



SVEUČILIŠTE U RIJECI
Fakultet za menadžment u turizmu i ugostiteljstvu
Sveučilišni prijediplomski studij

ILONA UNETIĆ

Održivost proračuna grada Siska
Sustainability of the budget of the city Sisak

Završni rad

Opatija, 2024.

SVEUČILIŠTE U RIJECI
Fakultet za menadžment u turizmu i ugostiteljstvu
Sveučilišni prijediplomski studij
Poslovna ekonomija u turizmu i ugostiteljstvu
Studijski smjer: Menadžment u turizmu

Održivost proračuna grada Siska
Sustainability of the budget of the city Sisak

Završni rad

Kolegij:	Javne financije	Student:	Iлона Unetić
Mentor:	Izv. prof. dr. sc. Sabina Hodžić	Matični broj:	25102/19

Opatija, travanj 2024.



IZJAVA O AUTORSTVU RADA I O JAVNOJ OBJAVI OBRANJENOG ZAVRŠNOG RADA

Ilona Unetić

25102/19

(ime i prezime studenta)

(matični broj studenta)

Održivost proračuna grada Siska

(naslov rada)

Izjavljujem da sam ovaj rad samostalno izradila, te da su svi dijelovi rada, nalazi ili ideje koje su u radu citirane ili se temelje na drugim izvorima, bilo da su u pitanju knjige, znanstveni ili stručni članci, Internet stranice, zakoni i sl. u radu jasno označeni kao takvi, te navedeni u popisu literature.

Izjavljujem da kao student–autor završnog rada, dozvoljavam Fakultetu za menadžment u turizmu i ugostiteljstvu Sveučilišta u Rijeci da ga trajno javno objavi i besplatno učini dostupnim javnosti u cjelovitom tekstu u mrežnom digitalnom repozitoriju Fakulteta za menadžment u turizmu i ugostiteljstvu Sveučilišta u Rijeci.

U svrhu podržavanja otvorenog pristupa završnim radovima trajno objavljenim u javno dostupnom digitalnom repozitoriju Fakulteta za menadžment u turizmu i ugostiteljstvu Sveučilišta u Rijeci, ovom izjavom dajem neisključivo imovinsko pravo iskorištavanja bez sadržajnog, vremenskog i prostornog mog završnog rada kao autorskog djela pod uvjetima *Creative Commons* licencije CC BY Imenovanje, prema opisu dostupnom na <http://creativecommons.org/licenses/>.

U Opatiji, 08.04.2024.

Unetić Ilona, v.r.

Potpis studenta

Sažetak

Održivost proračuna grada Siska naglašava istraživanje dugoročne sposobnosti financijskog sustava grada Siska da održi ravnotežu između prihoda i rashoda te da zadovolji potrebe lokalne zajednice bez negativnih dugoročnih posljedica. Proračun predstavlja planirani financijski dokument koji bilježi očekivane prihode i rashode, postavljajući okvir za upravljanje javnim resursima. U kontekstu lokalne samouprave, proračun grada Siska analizira se kroz organizacijski ustroj, izvore financiranja te trendove kretanja proračuna tijekom određenog razdoblja. Pritom se istražuju i razvojni planovi koji doprinose dugoročnoj održivosti, uzimajući u obzir zakonsku regulativu koja upravlja proračunskim procesom. Održivost proračuna, dakle, odnosi se na sposobnost grada Siska da dugoročno upravlja svojim financijskim resursima na način koji podržava stabilnost, rast i zadovoljenje potreba lokalne zajednice. Stoga ovaj rad istražuje povijesni razvoj i ulogu proračuna s posebnim naglaskom na proračun grada Siska. Osim toga, u radu se analizira proračun grada Siska za period od 2018. - 2022. godine kroz kretanje proračunskih prihoda i rashoda, kao i budućih projekcija i razvojnih planova. Rezultati istraživanja pokazali su da kroz promatrano razdoblje, da proračun grada Siska nije održiv te da dolazi do proračunskog deficita.

Ključne riječi: proračun; lokalna samouprava; održivost; grad Sisk

Sadržaj

Uvod	1
1 Proračun – pojam i obilježja.....	2
1.1 Povijest razvoja proračuna	2
1.2 Karakteristike proračuna	4
1.3 Važnost i uloga proračuna	5
2 Proračun jedinica lokalne samouprave.....	8
2.1 Proračunski proces	9
2.1.1 Priprema i planiranje prijedloga proračuna	10
2.1.2 Predlaganje, rasprava, donošenje i dostavljanje proračuna	11
2.1.3 Izvršavanje proračuna	12
2.2 Izvori financiranja	12
2.3 Zakonska regulativa	15
3 Analiza proračuna grada Siska	18
3.1 Organizacijski ustroj grada Siska.....	18
3.2 Izvori financiranja i trendovi kretanja proračuna za razdoblje 2018.-2022.....	22
3.3 Razvojni planovi	30
Zaključak	36
Bibliografija.....	38
Popis ilustracija.....	40

Uvod

Proračun grada Siska pozitivno utječe na ekonomsku, socijalnu i ekološku dimenziju zajednice. Iz proračuna se financiraju projekti vezani za infrastrukturu, potiče se održivi gospodarski razvoj, podržavaju se socijalni programi, pruža se zaštita okoliša, provode se mjere prilagodbe vezane uz klimatske promjene te se potiče transparentnost i sudjelovanje građana. Kroz pravilnu raspodjelu sredstava, proračun grada može doprinijeti ravnoteži između ekonomske dobiti, društvene pravde i ekološke odgovornosti.

Predmet istraživanja ovog završnog rada je proračun grada Siska i njegovih razvojnih planova za razdoblje od 2018. do 2022. godine te njegova održivost. Cilj istraživanja ovog rada je analizirati elemente i trend kretanja proračuna grada Siska za razdoblje od 2018. do 2022. godine te kakva je održivost proračuna u budućem razdoblju. Svrha istraživanja je objasniti način funkcioniranja proračuna grada Siska, njegovih razvojnih planova i budućih kretanja proračuna. Metode korištene prilikom pisanja ovog završnog rada su metode analize i sinteze, metoda indukcije i dedukcije te statistička metoda.

Rad se sastoji od tri glavna poglavlja. Prvo poglavlje govori o proračunu, što on zapravo znači i koja su njegova obilježja, ukratko je opisana njegova povijest nastajanja, i prikazana je njegova važnost i uloga u svijetu financija. Drugo poglavlje govori o proračunskom procesu, njegovim izvorima financiranja i zakonskoj regulativi lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj. U trećem poglavlju izvršena je analiza proračuna grada Siska u razdoblju od 2018. do 2022. godine, kakav je izvršeni plan u usporedbi s planiranim i koje su to projekcije za buduće razdoblje. U zaključku su navedena zaključna razmatranja.

1 Proračun – pojam i obilježja

Proračun je formalni izraz planova, ciljeva i upravljanja koji pokrivaju sve aspekte poslovanja tijekom određenog vremenskog razdoblja. On je alat koji pruža ciljeve i smjernice, te omogućuje kontrolu nad trenutnim okruženjem, pomaže kod učenja financijskih aspekata posla i odjela, te rješavanju probleme prije njihovog nastanka. Usredotočen je na važnost procjene alternativnih radnji prije stvarnog provođenja odluka.¹

Proračun je financijski dokument jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (općine, gradovi, županije) i države, a njime se mogu procijeniti prihodi i primitci i utvrditi rashodi i izdaci za određenu godinu. Proračunska sredstva koriste se u svrhe financiranja poslova, funkcija i programa lokalnih jedinica i onih koji koriste proračun, u iznosu potrebnom za njihovo obavljanje, i prava primatelja proračunskih sredstava.

Proračun lokalnih jedinica se sastavlja na bruto-načelu, gdje prihodi i primitci moraju pokriti sve rashode i izdatke. Proračun treba biti uravnotežen, tj. ukupni prihodi i primitci moraju biti jednaki ukupnim rashodima i izdancima. Donosi se za svaku proračunsku godinu, uz obveznu trogodišnju projekciju. Lokalno predstavničko tijelo donosi proračun prije početka godine na koju se odnosi. Proračunski korisnici mogu preuzeti obveze samo do visine iznosa utvrđenog proračunom.²

1.1 Povijest razvoja proračuna

Riječ budžet izvedena je iz francuske riječi "*bougette*" i engleske riječi "*budget*", što predstavlja vreću ili kožnu torbu koja sadrži podatke o prihodima i rashodima države, a koje je parlamentu predstavio ministar financija. Kasnije, pojam budžet se više odnosio na sam dokument — zakonski prijedlog državnih prihoda i rashoda. U Republici Hrvatskoj danas, umjesto riječi "budžet" koristi se riječ "proračun" koji nije nova riječ jer se prije toga koristila za označavanje plana prihoda i rashoda.³

Proračun se počeo koristiti u Engleskoj kao sredstvo kontrole državnih rashoda. 1760. kancelar državne blagajne predstavio je državni proračun parlamentu na početku svake fiskalne godine. Proračun je kancelarovo izvješće o financijama države.

¹ Shim, Siegel, i Shim, *Budgeting basics and beyond*, 23.

² Bajo i Alibegović, *Javne financije lokalnih jedinica vlasti*, 216.

³ Vašiček i Vašiček, *Računovodstvo proračunskih i neprofitnih organizacija*, 27.

Njegov sadržaj uključuje:⁴

1. Računovodstveno izvješće o državnim rashodima za prethodnu fiskalnu godinu.
2. Procjenu rashoda za narednu godinu u obliku računovodstvenih izvješća.
3. Preporuku o poreznim metodama potrebnim za osiguranje sredstva za predviđene izdatke.

Povijest proračuna seže tisućama godina unatrag, kada su vladari odlučivali o prikupljanju i korištenju resursa. U početku, prihodi su uključivali rad, zemlju i oskudne proizvode. Razvoj novca omogućio je prikupljanje novca i posuđivanje. Izdaci su se koristili za vođenje kućanstava, ratove, javne radove te za hranu u doba gladi. Javni proračun se razvio kroz povijest Engleske, posebno nakon normanske invazije 1066. godine.⁵

U osamnaestom stoljeću, oporezivanje je postalo teško zbog neograničene moći kraljeva u nametanju poreza. Parlamentarni zastupnici su se pobunili protiv nepravde uzrokovane visokim porezima te su ograničili kraljevske ovlasti. Zatražili su od kralja da parlamentu predoči proračun svojih rashoda, što je rezultiralo centralizacijom poreznih ovlasti u rukama parlamenta. Proračun je postao sredstvo zaštite poreznih obveznika od prekomjernog oporezivanja i napredak u razvoju demokratske vlasti.⁶

Engleska riječ "*budget*" dolazi od latinske riječi „*bulga*“, što znači kožna torba ili ruksak, koji se koristi za nošenje zaliha hrane. Kasnije se upotreba riječi proračun proširila na označavanje ne samo spremnika nego i onog što se nalazi u njemu. Izraz se stoga primjenjuje na sam govor o proračunu, koji je kancelar državne blagajne nosio u kožnoj torbici kada bi se pojavio pred parlamentom na početku novog fiskalnog razdoblja. Njegov govor o proračunu uključivao je ne samo službeno izvješće u kojem je navodio vladine prošle rashode, već i procjene budućih rashoda, zajedno s poreznim nametima – drugim riječima, načine i sredstva osiguravanja opskrbe sredstva potrebnih za buduće izdatke.⁷ Stoga, riječ "proračun" sugerira na ideju opskrbe ili odredbe za opskrbu, a ne na ideju ograničenja izdataka.⁸

⁴ Theiss, *The Beginnings of Business Budgeting*, 43

⁵ Swain i Reed, *Budgeting for Public Managers*, 40.

⁶ Theiss, *op.cit.*, 43.

⁷ *Ibid.*, 44-45.

⁸ *Ibid.*, 45.

1.2 Karakteristike proračuna

Iako postoje različita mišljenja među autorima koji proučavaju proračun, postoje zajedničke karakteristike koje se ističu. Definicija proračuna varira ovisno o aspektu koji autor prioritizira (financijski, gospodarski, pravni, politički ili socijalni). Postoje određene karakteristike koje su zajedničke, a one su:⁹

1. proračun je javni akt javnopravnog tijela, u pravilu države,
2. proračun se donosi za određeno razdoblje, najčešće godinu dana,
3. proračunom se predviđaju prihodi i rashodi javnopravnog tijela, odnosno države.

Uzimajući ove zajedničke karakteristike kao polazište, proračun se može definirati kao plan prihoda i rashoda koji određeno javnopravno tijelo za razdoblje od najčešće jedne godine.¹⁰

Određivanje prioriteta, raspodjela financijskih resursa i njihovo postizanje, kontrola, praćenje unaprijed određenih ciljeva vlade primarna je svrha proračuna. Služi kao alat za određivanje prioriteta i praćenje vladinih financijskih aktivnosti. Karakteristike državnog proračuna su:¹¹

1. Državni proračuni imaju dvostruku svrhu, ne samo upravljanje državnim aktivnostima, već i služe kao učinkoviti alati za upravljanje nacionalnim gospodarstvom.
2. Korelacija između proračuna i prihoda nije uvijek jasna, budući da povećanje prihoda nije uvijek jednako povećanju proračuna.
3. Proračun je zakonsko ovlaštenje za potrošnju, s ograničenjima koja se ne mogu prekoračiti osim ako parlament to ne odobri.

Kada je riječ o državnom proračunu, postoje dvije osnovne opcije:¹² pristup odozdo prema gore ili pristup odozgo prema dolje. S pristupom odozdo prema gore ili inkrementalnom pristupu, proračunski korisnici procjenjuju svoje potrebe za rashodima i podnose zahtjeve za financiranje kroz utvrđeni proračunski proces. To uključuje prikupljanje i usporedbu zahtjeva s očekivanim resursima, a zatim postavljanje prioriteta kako bi se osiguralo da su zahtjevi usklađeni s ograničenjima resursa. Prema pristupu odozgo prema dolje ili pristupu ograničenja resursa ("omotnica resursa")

⁹ Jelčić, *Javne financije*, 509.

¹⁰ Ibid.

¹¹ Ministarstvo financija, *Guidebook to Budget Process*, 10.

¹² Ibid.

organizacije dobivaju raspodjelu raspoloživih resursa, koju koriste za pripremu svojih proračuna. Za Vladu je ključno osigurati da su te raspodjele u skladu s njihovim prioritetima.¹³ Proračun se može opisati kao redovito i sustavno suprotstavljanje predviđenih prihoda i planiranih budućih rashoda javnog sektora koje se u obliku zakona sastavlja za nadolazeće proračunsko razdoblje. Drugim riječima, to proračunu daje karakter instrumenta:¹⁴

1. koji gleda u budućnost,
2. koji uz to ima programski karakter, i
3. za koji postoji obveza da bude izvršen.

Proračun je prijedlog, tj. plan koji uvijek sadrži i politički program javnog sektora, u čemu se ogleda politička i financijska funkcija proračuna. Proračun je poseban, u normativnoj formi donesen akt koji na jednom mjestu, paralelno i istovremeno pruža uvid u javne prihode i javne rashode.

U suvremenim zemljama proračun je osnovno sredstvo za financiranje državnih rashoda. Budući da se velik dio bruto domaćeg proizvoda redistribuira kroz proračun, istraživanje proračuna zauzima posebno mjesto u financijskoj znanosti.¹⁵

1.3 Važnost i uloga proračuna

Izvršenje proračuna ima ključnu ulogu u financiranju različitih sektora gospodarstva, socijalnih programa i ukupnog razvoja države. Međutim, nedostatak precizne definicije i nesigurna ključna načela izvršenja proračuna stvaraju komplikacije u učinkovitoj raspodjeli i korištenju proračunskih sredstava. Stoga proučavanje problema definiranja "izvršenja proračuna" uključuje analizu teorijskih aspekata ovog procesa. Uspostavljanje temeljnih načela izvršenja proračuna ključno je za rješavanje ovog problema i formiranje učinkovite strategije upravljanja financijskim resursima. Utvrđeno je da je primarni cilj u fazi izvršenja proračuna osigurati potpun i pravovremen primitak poreza i drugih obveznih plaćanja, te financiranje aktivnosti u granicama određenim zakonom o proračunu.

Na svim razinama vlasti, uključujući predstavničku i izvršnu vlast, kao i tijela lokalne samouprave, raspodjela proračunskih sredstava koordinira se u fazi provedbe. Ova koordinacija uzima u obzir promjene u tečajevima i varijacije u proračunskim приходima. Cilj izvršenja proračuna je osigurati usklađenost stvarnih proračunskih primitaka i izdataka sa zakonskim normama koje određuju izvore i obujam tih prihoda, kao i smjerove i iznose izdataka. Stoga je

¹³ Ministarstvo financija, *Guidebook to Budget Process*, 10.

¹⁴ Ibid.

¹⁵ Jelčić, op.cit., 510.

važno obratiti pozornost na definiciju "izvršenja proračuna" i utvrditi njegova temeljna načela kako bi se unaprijedio proračunski proces i optimiziralo korištenje financijskih sredstava.¹⁶

Izrada proračuna uključuje niz brojeva, obraćanje pozornosti na detalje i donošenje pametnih odluka o tome kako rasporediti resurse, a da se trud isplati.

Važnost proračuna u poslovanju:¹⁷

1. Osiguranje dostupnosti resursa
Primarna funkcija proračuna je osigurati da organizacija ima dovoljno resursa za postizanje svojih ciljeva. Planiranjem financija unaprijed, može se identificirati koji će timovi i programi trebati više resursa. Na primjer, ako tim treba zaposliti dodatnog zaposlenika kako bi povećao napore, stvaranje proračuna unaprijed omogućuje planiranje druge potrošnje.

2. Postavljanje internih ciljeva i njihovo izvještavanje
Izrada proračuna za buduće razdoblje uključuje više od raspodjele potrošnje, uključuje i određivanje koliko je prihoda potrebno za postizanje ciljeva tvrtke. Proračuni se također mogu koristiti i za postavljanje financijskih ciljeva za cijelu tvrtku i timove koji su u skladu s njima. To je osobito vidljivo kada se koristi proračun temeljen na aktivnostima.

3. Odrediti prioritete projekata
Nusproizvod proračunskog procesa je zahtjev za određivanje prioriteta projekata i programa. Određivanje prioriteta treba uzeti u obzir potencijalni povrat ulaganja svakog projekta, način na koji je svaki projekt usklađen s vrijednostima tvrtke i u kojoj mjeri će utjecati na šire financijske ciljeve. Metoda proračuna s prijedlogom vrijednosti prisiljava identifikaciju i objašnjenje vrijednosti svakog projekta, što je korisno za određivanje prioriteta zadataka i većih inicijativa.

¹⁶ Hey, *The concept of "budget execution" as a stage of the budget process and definition of its principles*, 422-423.

¹⁷ Cote, C., Why is budgeting important in business? 5 reasons. <https://online.hbs.edu/blog/post/importance-of-budgeting-in-business> (pristupljeno 20. ožujka 2024.)

4. Mogućnosti financiranja

Pružanje dokumentacije o planiranim i stvarnim potrošnjama iz prethodnih razdoblja pokazuje sposobnost upravljanja financijama tvrtke, raspodjele sredstava i promjena kada je to potrebno.

5. Osigurati plan preokreta

Proračun je financijski putokaz za buduće razdoblje; prikazuje prihode i rashode za pojedine stavke ako sve ide po planu. Međutim, poslovni svijet je sve samo ne predvidljiv. Okolnosti koje su izvan kontrole mogu utjecati na prihode ili uzrokovati da promjenu prioriteta u određenom trenutku.

Proračun daje plan te omogućuje usmjeravanje tog plana i pomoć u vođenju organizacije kroz turbulentna vremena.¹⁸

¹⁸ Cote, C., Why is budgeting important in business? 5 reasons.
<https://online.hbs.edu/blog/post/importance-of-budgeting-in-business> (pristupljeno 20. ožujka 2024.)

2 Proračun jedinica lokalne samouprave

Ustavom Republike Hrvatske zajamčeno je pravo hrvatskih građana na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu. To pravo obuhvaća mogućnost samostalnog obavljanja poslova od lokalnog značaja, uređivanja unutarnjeg ustrojstva i ustrojstva lokalnih jedinica, samostalno uređenje djelokruga tijela lokalnih jedinica, biranje članova predstavničkih i izvršnih tijela na izborima, te vlastiti prihodi i samostalni nadzor nad prihodima.

U Republici Hrvatskoj postoji 21 jedinica područne (regionalne) samouprave, koje obuhvaćaju 20 županija i Grad Zagreb. Grad Zagreb, kao glavni grad i najveća urbana cjelina, ima jedinstven status grada i županije. Svaka županija, osim Grada Zagreba, sastoji se od gradova i općina, pri čemu je jedan grad određen kao sjedište županije. Ukupno je 127 gradova, uključujući i Zagreb, te 429 općina.

Među gradovima postoji posebna kategorija velikih gradova, koja se sastoji od 15 lokalnih jedinica s preko 35.000 stanovnika. Važno je napomenuti da svaka općina, grad i županija ima svoje predstavničko tijelo (općinsko vijeće, gradsko vijeće ili županijska skupština), kao i izvršno tijelo (općinski načelnik, gradonačelnik ili župan).

Članovi predstavničkih i izvršnih tijela biraju se na mandat od 4 godine. Općine i gradovi se brinu o uređenju naselja, komunalnim djelatnostima, socijalnoj skrbi, zdravstvu i obrazovanju. Veliki gradovi obavljaju dodatne poslove poput održavanja cesta i izdavanja građevinskih dozvola. Županije su nadležne za školstvo, zdravstvo, gospodarski razvoj i promet.

Hrvatska lokalna i područna (regionalna) samouprava zastupa svoje interese kroz 3 nacionalne udruge: Udrugu gradova, Udrugu općina i Hrvatsku zajednicu županija.¹⁹

Općine i gradovi u okviru svoje autonomije preuzimaju poslove od lokalnog značaja kojima se neposredno zadovoljavaju potrebe građana, a koji Ustavom ili drugim zakonom nisu dodijeljeni državnim tijelima, a osobito:²⁰

1. Organizacija naselja i stanovanja,
2. Prostorno i urbanističko planiranje,
3. Komunalne usluge,
4. Briga o djeci,
5. Socijalna skrb,

¹⁹ Europska unija, *Odbor regija želi dobrodošlicu hrvatskim lokalnim i regionalnim vlastima*, 8. <https://cor.europa.eu/en/engage/brochures/Documents/Welcome%20Croatia/HR.pdf> (pristupljeno 9. veljače 2024.)

²⁰ *Europski odbor regija*, <https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/Pages/Croatia.aspx> (pristupljeno 9. veljače 2024.)

6. Primarna zdravstvena zaštita,
7. Osnovna škola,
8. Kultura, sport i rekreacija,
9. Zaštita potrošača,
10. Zaštita i unapređenje okoliša,
11. Zaštita od požara i civilna zaštita,
12. Lokalni promet.

Osim ovih nadležnosti, veliki gradovi (definirani kao gradovi s više od 35.000 stanovnika, ili grad-sjedište županije) imaju nadležnost u sljedećim područjima:²¹

- Održavanje lokalnih javnih cesta,
- Izdavanje lokacijskih i građevinskih dozvola i drugih dokumenata vezanih uz građenje i provedbu urbanističkih planova.²²

Navedene nadležnosti omogućuju velikim gradovima da preuzmu važnu ulogu u upravljanju i razvoju svog teritorija. Održavanje lokalnih javnih cesta osigurava sigurnost i funkcionalnost prometne infrastrukture unutar grada. Izdavanje lokacijskih i građevinskih dozvola omogućuje gradovima da kontroliraju i usmjeravaju razvoj svojih područja u skladu s urbanističkim planovima i ciljevima održivosti. Kroz ove nadležnosti, veliki gradovi mogu aktivno sudjelovati u oblikovanju i upravljanju svojom okolinom kako bi osigurali bolju kvalitetu života za svoje stanovnike.

2.1 Proračunski proces

Proračunski proces je skup pravila i procedura za planiranje, donošenje i izvršenje proračuna, uključujući stalna pregovaranja između tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (JLP(R)S), proračunskih korisnika i građana u donošenju odluka o veličini planiranih prihoda i rashoda tijekom jedne ili više godina. Tijekom proračunskog procesa, država i JLP(R)S utvrđuju cjelokupni proračunski plan (tj. planirane razine prihoda i rashoda) i donose odluke o raspodjeli sredstava.

²¹ *Europski odbor regija*, <https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/Pages/Croatia.aspx> (pristupljeno 9. veljače 2024.)

²² *Ibid.*

Proračunski proces koristan je alat za osiguranje efikasnog upravljanja državnim i lokalnim financijama, a podijeljen je u 3 faze:²³

1. Priprema i planiranje prijedloga proračuna
2. Predlaganje, rasprava, donošenje i dostavljanje proračuna
3. Izvršavanje (provedba, nadzor i kontrola) proračuna JLP(R)S.

Proračunski proces je temeljni mehanizam upravljanja javnim financijama, osiguravajući transparentnost, odgovornost i efikasnost u trošenju javnih sredstava. Kroz sve tri faze, važno je osigurati aktivno sudjelovanje građana, transparentnost u donošenju odluka te učinkovit nadzor i kontrolu nad provedbom proračuna kako bi se osigurala dugoročna održivost i prosperitet države ili lokalne zajednice.

2.1.1 Priprema i planiranje prijedloga proračuna

Prije same pripreme i planiranja državnog proračuna i proračuna JLP(R)S-a, Republika Hrvatska mora izraditi nekoliko važnih dokumenata prije početka proračunskog procesa.

Ministarstvo financija i Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova Europske unije do kraja veljače moraju izraditi *Uputu za izradu strateških planova za trogodišnje razdoblje*. Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije i druga ministarstva nadležna za strukturne reforme moraju izraditi *Nacionalni program reformi*. Ministarstvo financija treba napraviti *Program konvergencije*. Do kraja travnja, Vlada Republike Hrvatske odgovorna je za usvajanje *Nacionalnog programa reformi* i *Programa konvergencije*.

Nakon usvajanja navedenih dokumenata, izradom *Vladinih smjernica ekonomske i fiskalne politike za trogodišnje razdoblje* započinje proračunski proces.

Ministarstvo financija u skladu sa *Smjernicama ekonomske i fiskalne politike Vlade Republike Hrvatske, Nacionalnog programa reformi Republike Hrvatske, Programa konvergencije* Republike Hrvatske i u skladu sa Zakonom o proračunu, izrađuje *Upute za izradu proračuna JLP(R)S* koje sadrže:²⁴

1. osnovne makroekonomske pokazatelje iz Smjernica ekonomske i fiskalne politike Vlade Republike Hrvatske,
2. metodologiju izrade prijedloga financijskog plana proračunskih i izvanproračunskih korisnika JLP(R)S,

²³ Bajo i drugi, *Financije gradova, županija i općina*, 68.

²⁴ *Zakon o proračunu*, br. 144/21.

3. metodologiju izrade prijedloga proračuna JLP(R)S,
4. način dostave dokumenata i unos podataka,
5. planiranje rashoda proračunskih korisnika u sklopu decentraliziranih funkcija,
6. sastavljanje i predaju izjave o fiskalnoj odgovornosti i izvještaja o primjeni fiskalnih pravila,
7. opis načina dostupnosti materijala.

Ministarstvo financija dostavlja Upute za izradu proračuna JLP(R)S svim županijama, gradovima i općinama, a upravno tijelo za financije izrađuje *Upute za izradu prijedloga proračuna konkretne županije, grada ili općine* i dostavlja ih proračunskim i izvanproračunskim korisnicima proračuna JLP(R)S. Upute za izradu prijedloga proračuna JLP(R)S sadrže:²⁵

1. osnovna ekonomska ishodišta i pretpostavke za izradu prijedloga proračuna JLP(R)S,
2. opis planiranih politika JLP(R)S,
3. procjenu prihoda i rashoda te primitaka i izdataka proračuna JLP(R)S za naredne tri godine,
4. limit financijskog plana po proračunskim korisnicima koja sadrži visinu financijskog plana za prethodnu, tekuću i sljedeću proračunsku godinu te za naredne dvije godine, raspoređen na:
 - visinu sredstava potrebnih za provedbu postojećih programa odnosno aktivnosti, koje proizlaze iz trenutno važećih propisa, i
 - visinu sredstava potrebnih za uvođenje i provedbu novih ili promjenu postojećih programa odnosno aktivnosti.
5. način pripreme te terminski plan za izradu proračuna i prijedloga financijskih planova proračunskih i izvanproračunskih korisnika proračuna JLP(R)S.

Odjel za financije JLP(R)S, kao stručno upravno tijelo JLP(R)S, preuzima primarnu odgovornost u procesu planiranja proračuna. Odjel formulira metodologiju za izradu prijedloga proračuna i financijskih planova za različita upravna tijela i proračunske korisnike, a zatim ih dostavljaju svojim korisnicima.²⁶

2.1.2 Predlaganje, rasprava, donošenje i dostavljanje proračuna

Odjel za financije izrađuje nacrt prijedloga proračuna i projekciju proračunske potrošnje za sljedeće tri godine, koje dostavlja gradonačelniku, načelniku ili županu do 15. listopada tekuće

²⁵ Bajo i drugi, op. cit., 69.

²⁶ Ibid., 70.

godine. Nakon toga, lokalni čelnici utvrđuju projekcije proračuna za sljedeće dvije godine i donose odluke o njegovoj realizaciji. Prijedlozi se potom daju na konačnu odluku općinskom ili gradskom vijeću, odnosno županijskoj skupštini. Na sjednicama se razmatraju različite komponente proračuna i projekcija te se daje povratna informacija putem opažanja i primjedbi, koje se uzimaju u obzir pri konačnoj odluci o proračunu.²⁷

U slučaju da se prijedlog proračuna ne usvoji, a za to ima dovoljno vremena, općinski načelnik, gradonačelnik i župan imaju mogućnost izraditi novi prijedlog proračuna, projekcije i odluke o izvršenju. To se radi kako bi se osiguralo usklađivanje prioriteta u javnim rashodima, te ponovno dati općinskim i gradskim vijećima, te županijskoj skupštini na odobrenje.²⁸

2.1.3 Izvršavanje proračuna

Izvršenje proračuna na lokalnoj razini pažljivo je organizirano kako bi se olakšao prijenos sredstava proračunskim korisnicima. Ti korisnici potom raspoređuju sredstva za određene rashode i izdatke ili se u nekim slučajevima rashodi i izdaci izravno izvršavaju s računa proračuna JLP(R)S. Način izvršenja ovisi o vrsti isplata i nositeljima upravljanja i korištenja proračunskih sredstava.²⁹

2.2 Izvori financiranja

Teritorijalnu i upravnu autonomiju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave prati i određeni stupanj financijske samostalnosti. Zakon o financiranju lokalnih i područnih (regionalnih) jedinica samouprave (Narodne novine br., 117/93, 69/97, 3300, 73/00, 127/00, 59/01, 107/01, 117/01, 150/02, 147/03, 132/06, 73/08, 25/12, 147/14, 100/15, 115/16, 127/17, 138/20, 151/22, 114/23) uređuje financijska pitanja državnih poslova u županijama, općinama i gradovima. Ovim se zakonom uređuju financijski odnosi između središnje države i jedinica lokalne samouprave u pogledu raspodjele zajedničkih poreznih prihoda i prava lokalnih jedinica na ubiranje poreznih i neporeznih prihoda unutar njihova područja.

Financiranje jedinica lokalne samouprave odvija se u dvije faze:³⁰

Proces decentralizacije u Hrvatskoj započeo je 2001. godine nakon prve faze koja je trajala od 1992. do 2001. godine. U prvoj fazi, jedinice lokalne samouprave imale su poseban status zbog tadašnjeg oružanog sukoba, što je rezultiralo povlaštenom raspodjelom sredstava i razvijenim sustavom državnih potpora. Decentralizacija je uključila prenošenje nadležnosti, ovlasti i odgovornosti središnje države na županijsku razinu, Grad Zagreb i druge veće gradove

²⁷ Bajo i drugi, op. cit., 71.

²⁸ Ibid., 72.

²⁹ Ibid., 73.

³⁰ Vašiček i Roje, *Public Sector Accounting, Auditing and Control in South Eastern Europe*, 3.

i županijska središta. Proces je reguliran posebnim zakonima i vladinim uredbama, postavljajući minimalne standarde za financiranje decentraliziranih usluga. Dodatni porezni prihodi su izdvojeni za pokrivanje troškova decentraliziranih funkcija, a osnovan je i fond izravnjanja kako bi se pomoglo jedinicama lokalne samouprave koje nisu mogle pokriti sve rashode. Odgovornost za provedbu decentraliziranih funkcija podijeljena je između središnje i lokalne razine.³¹

Jedinice lokalne samouprave osiguravaju sredstva za obavljanje svojih poslova, osnivajući upravne odjele i službe prema vlastitom statutu. Općine s manje od 8.000 stanovnika osnivaju posebne upravne odjele. Na područjima posebne državne skrbi dodatno se izdvajaju sredstva iz državnog proračuna za osnivanje i rad tih odjela. Sredstva se mogu osigurati i iz županijskog proračuna uz suglasnost ministarstva financija i lokalne samouprave. Ministarstvo lokalne samouprave usuglašava propise o plaćama zaposlenika. Unatoč kontroli, broj zaposlenih i plaće rastu. Zakonom nisu uređeni uvjeti zapošljavanja i plaće službenika lokalne samouprave, osim za one koji se financiraju subvencijama državnog proračuna. Najveći dio rashoda čine plaće i materijalni izdaci službenika lokalne samouprave.³²

Upravne odjele lokalnih jedinica imaju prevelike uloge i odgovornosti, iako se većina bitnih odluka donosi na razini državne vlasti. Broj zaposlenih u lokalnim upravama neprestano raste i treba ga ograničiti. To dovodi do financijskih poteškoća lokalnih jedinica, koje ne mogu podmiriti ni osnovne troškove. Službenici postaju glavni prioritet umjesto funkcija i kapitalnih projekata. Odgovornosti koje si lokalne vlasti ne mogu priuštiti prenose se na njih. Potrebno je uspostaviti ravnotežu između fiskalnog kapaciteta i odgovornosti te osigurati financiranje obveznih izdataka prema prioritetima i dostupnim izvorima prihoda.³³

Jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave financiraju se prihodima od poreza (zajednički porez i lokalni porezi koji su uređeni posebnim propisima), od pomoći te iz vlastitih i namjenskih prihoda sukladno posebnim propisima.³⁴

Zajednički prihodi države, općine i grada su i prihodi od ugovorenih godišnjih naknada za koncesije, i to:³⁵

³¹ Vašiček i Roje, op. cit., 4.

³² Ott i Bajo, *Local Government Budgeting in Croatia*, 28.

³³ Ibid., 29.

³⁴ *Zakon o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave*, čl. 3.

³⁵ *Zakon o koncesijama*, čl. 57.

1. za crpljenje mineralnih, geotermalnih i prirodnih izvorskih voda
2. za zahvaćanje voda za javnu vodoopskrbu.

Prethodno navedeni prihodi dijele se između države, općine i grada na čijem se području ostvaruje pravo crpljenja mineralnih, geotermalnih i prirodnih izvorskih voda te zahvaćanje voda za javnu vodoopskrbu tako da:³⁶

1. udio općine i grada u prihodu od naknada za koncesiju za crpljenje mineralnih, geotermalnih i prirodnih izvorskih voda iznosi 50%, a države 50% ;
2. udio općine i grada u prihodu od naknada za koncesiju za zahvaćanje voda za javnu vodoopskrbu iznosi 30%, a države 70%.

Porez na dohodak je zajednički porez čiji se prihod dijeli između općina, gradova i županija.

Prihod od poreza na dohodak raspodjeljuje se na:³⁷

1. udio općine, odnosno grada 74%
2. udio županije 20 %
3. udio za decentralizirane funkcije 6%.

Općina, grad, županija i Grad Zagreb, koji prema posebnim propisima financiraju decentralizirane funkcije, raspodjeljuju udio za decentralizirane funkcije na sljedeći način:³⁸

- za osnovno školstvo 1,9%
- za srednje školstvo 1,3%
- za socijalnu skrb - domovi za starije osobe 0,8%
- za zdravstvo 1,0%
- za vatrogastvo - javne vatrogasne postrojbe 1,0%.

Ministarstvo financija, kroz Poreznu upravu, obračunava naknadu od 1% ukupno naplaćenih prihoda za troškove obavljanja poslova vezanih uz porez na dohodak. Ta naknada se uplaćuje u državni proračun Republike Hrvatske.³⁹

Ako jedinice lokalne i područne samouprave nisu preuzele decentralizirane funkcije poreza na dohodak, udio za nepreuzetu funkciju se raspodjeljuje na ostale preuzete funkcije.

³⁶ *Zakon o koncesijama*, čl. 57.

³⁷ *Zakon o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave*, čl. 5.

³⁸ *Ibid.*

³⁹ *Ibid.*

No, u slučaju uspostave vatrogasne mreže u tim jedinicama koje nisu preuzele tu funkciju, cijeli udio od 1,0% namijenjen vatrogastvu se koristi isključivo za financiranje mreže.⁴⁰

Sredstva koja su u razdoblju od 1. srpnja 2023. do dana stupanja na snagu ovoga Zakona isplaćena na temelju Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave jedinicama lokalne samouprave koje nisu preuzele decentraliziranu funkciju vatrogastva za financiranje vatrogasne mreže raspodjeljuju se u jednakim dijelovima na ostale preuzete decentralizirane funkcije na području jedinice lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave.⁴¹

Propisane porezne stope poreza na dohodak u granicama određenim ovim Zakonom može utvrditi predstavničko tijelo jedinica lokalne samouprave, i to:⁴²

1. općina - niža stopa u rasponu od 15% do 22% i viša stopa u rasponu od 25% do 33%,
2. gradovi s manje od 30.000 stanovnika nižu stopu u rasponu od 15% do 22,40% i viša stopa u rasponu od 25% do 33,60%,
3. gradovi s više od 30.000 stanovnika nižu stopu u rasponu od 15% do 23% i viša stopa u rasponu od 25% do 34,50%,
4. Grad Zagreb nižu stopu u rasponu od 15% do 23,60% te višu stopu u rasponu od 25% do 35,40%.

Jedinice lokalne samouprave dužne su u roku od osam dana od dana donošenja rješenja svog predstavničkog tijela dostaviti Ministarstvu financija i Poreznoj upravi radi objave na web stranici Porezne uprave.

U slučaju da predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave u ostavljenom roku ne donese odluku o propisanim poreznim stopama, na poreznu osnovicu do 50.400,00 eura primjenjivat će se stopa od 20%, uz dodatnu stopu od 30% na dio porezne osnovice koji prelazi ovaj iznos.⁴³

2.3 Zakonska regulativa

Republika Hrvatska ima niz zakona i propisa koji uređuju područja lokalne i područne (regionalne) samouprave. Osim Ustava Republike Hrvatske, ovu problematiku uređuju 23 zakona i propisa, 4 pravilnika, jedna naredba, 5 odluka, 2 uredbe i Europska povelja o lokalnoj samoupravi. Podatke o broju stanovnika koji žive u općinama, gradovima, Gradu Zagrebu te

⁴⁰Zakon o izmjenama Zakona o financiranju lokalne i područne (regionalne) samouprave, čl. 2.

⁴¹ Ibid., čl. 4.

⁴² Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o porezu na dohodak, čl. 19.a.

⁴³ Ibid.

općinama i gradovima na područjima od posebne državne skrbi, treba istaknuti da je temeljna zadaća lokalnih jedinica unaprijediti životni standard svih stanovnika, tj. pronaći načine financiranja i osigurati jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave dostatne prihode za nesmetano obavljanje poslova. To se odnosi na sve jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave.⁴⁴

Gradovi i općine obavljaju poslove koji se odnose na:⁴⁵

1. uređenje naselja i stanovanje,
2. prostorno i urbanističko planiranje,
3. komunalne djelatnosti,
4. brigu o djeci,
5. socijalnu skrb,
6. primarnu zdravstvenu zaštitu,
7. odgoj i osnovno obrazovanje,
8. kulturu, tjelesnu kulturu i šport,
9. zaštitu potrošača,
10. zaštitu i unapređenje prirodnog okoliša, i
11. protupožarnu i civilnu zaštitu.

Županija u okviru svojih nadležnosti obavlja poslove regionalnog (područnog) značaja i usklađuje interese ravnomjernog razvoja općina i gradova u svom ustroju, i županije kao cjeline, a posebno poslove koji se odnose na:⁴⁶

1. školstvo,
2. zdravstvo,
3. prostorno i urbanističko planiranje,
4. gospodarski razvoj,
5. promet i prometnu infrastrukturu,
6. planiranje i razvoj mreže obrazovnih, zdravstvenih, socijalnih i kulturnih ustanova.

⁴⁴ Ott i drugi, *Fiskalna decentralizacija u Hrvatskoj*, 95.

⁴⁵ Ibid.

⁴⁶ Ibid., 95.

Osnovna zakonska regulativa financiranja lokalnih i regionalnih samouprava sadrži sljedeće zakone:

1. Ustav Republike Hrvatske (Narodne novine, br. 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14),
2. Europska povelja o lokalnoj samoupravi (Narodne novine, br. 14/97),
3. Zakon o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (Narodne novine, br. 127/17, 138/20, 151/22, 114/23),
4. Zakon o proračunu (Zakon o izvršavanju državnog proračuna) (Narodne novine, br. 144/21),
5. Zakon o jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave (Narodne novine, br. 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), i
6. Zakon o lokalnim porezima (Narodne novine, br. 115/16, 101/17, 114/22, 114/23).

Početak 2024. godine označio je primjenu značajnih izmjena i dopuna poreznih zakona, posebno Zakona o lokalnim porezima i Zakona o porezu na dohodak. Ukinut je prirez na porez na dohodak kao općinski porez, a lokalna vijeća sada imaju ovlasti da samostalno odrede visinu poreznih stopa poreza na dohodak. Cilj tih promjena je smanjenje poreznog opterećenja građana i poticanje većeg neto dohotka. Međutim, to može rezultirati manjim prihodima općinskih i gradskih proračuna, što može utjecati na odustajanje od projekata i usluga za građane. Iako je ukinut prirez, porezni sustav nije postao jednostavniji.⁴⁷

⁴⁷ Jurlina Alibegović, *Općine i gradovi bez prireza, ali s istim, nižim ili višim stopama poreza na dohodak*. (<https://eizg.hr/vijesti/ostalo-71/opcine-i-gradovi-bez-prireza-ali-s-istim-nizim-ili-visim-stopama-poreza-na-dohodak/6569>), (pristupljeno 21. ožujka, 2024.)

3 Analiza proračuna grada Siska

Proračun je najvažniji financijsko-planski dokument grada, tj. godišnji plan raspodjele sredstava za sve aktivnosti gradske uprave vezane za funkcioniranje grada. U proračunu se procjenjuju prihodi i primici, te utvrđuju rashodi i izdatci za jednu godinu u skladu sa Zakonom o proračunu.⁴⁸ Proračunska godina počinje 1. siječnja, a završava 31. prosinca.

Gradsko vijeće utvrđuje proračun za sljedeću proračunsku godinu na temelju utvrđenih parametara. Ako se proračun za sljedeću proračunsku godinu ne može ostvariti na propisani način, Gradsko vijeće donijet će odluku o privremenom financiranju na način i u postupku utvrđenim zakonom, a najduže za razdoblje od prva tri mjeseca od početka proračunske godine. Ako se tijekom proračunske godine prihodi i primici smanje ili se izdaci povećaju, proračun se mora izbalansirati smanjenjem predviđenih izdataka ili pronalaženjem novih izvora prihoda. Nakon procesa uravnoteženja proračuna slijedi izmjena i dopuna proračuna prema postupku propisanom za donošenje proračuna.⁴⁹

Na službenoj stranici grada Siska nalazi se aplikacija „Moj gradski proračun“ koja omogućava građanima uvid u prihode i rashode grada Siska, te na taj način mogu vidjeti na koji način se troši gradski novca. Proračun grada Siska je najvažniji financijsko planski dokument.

3.1 Organizacijski ustroj grada Siska

Puni naziv grada jest grad Sisak koji je jedinica lokalne samouprave i pravna osoba. Sjedište grada Siska je u Rimskoj ulici 26 u Sisku.⁵⁰ Područje grada Siska obuhvaća slijedeća naselja: Sisak, Blinjski Kut, Budaševo, Bukovsko, Crnac, Čigoč, Donje Komarevo, Gornje Komarevo, Greda, Gušće, Hrastelnica, Jazvenik, Klobučak, Kratečko, Letovanci, Lonja, Lukavec Posavski, Madžari, Mužilovčica, Novo Selo, Novo Selo Palanječko, Novo Pračno, Odra Sisačka, Palanjek, Preloščica, Sela, Stara Drenčina, Staro Selo, Staro Pračno, Stupno, Suvoj, Topolovac, Veliko Svinjičko, Vurot i Žabno.⁵¹

Sukladno samoupravnom djelokrugu, grad Sisak obavlja poslove lokalnog značaja kojima neposredno ostvaruje potrebe građana, a koje nisu u nadležnosti državnih tijela, a najvažniji su:⁵²

⁴⁸ Grad Sisak, *Proračun grada Siska*, <https://proracun.sisak.hr/> (pristupljeno 19. veljače 2024.)

⁴⁹ Statut Grada Siska, čl. 37.-39.

⁵⁰ Ibid, čl. 2.

⁵¹ Ibid, čl. 3.

⁵² Ibid, čl. 5.

1. uređenje naselja i stanovanje,
2. prostorno i urbanističko planiranje,
3. komunalno gospodarstvo,
4. briga o djeci,
5. socijalna skrb,
6. primarna zdravstvena zaštita,
7. odgoj i obrazovanje,
8. kultura, šport, tjelesna i tehnička kultura,
9. zaštita potrošača,
10. zaštita i unapređenje okoliša,
11. protupožarna i civilna zaštita,
12. promet na svom području,
13. održavanje javnih cesta,
14. izdavanje građevinskih i lokacijskih dozvola, drugih akata vezanih za gradnju, te provedbu dokumenata prostornog uređenja, i
15. ostali poslovi sukladno posebnim zakonima kojima će se odrediti obavljanje poslova i njihovo ustrojstvo.

Pored ovih poslova, grad Sisak ujedno može obavljati i poslove iz djelokruga županije na svom području.⁵³

Sukladno Statutu grada Siska, upravna tijela grada su Gradsko vijeće i gradonačelnik/ca.⁵⁴

Gradsko vijeće lokalne samouprave grada Siska ima trideset jednog vijećnika s jednim predsjednikom i dva potpredsjednika.⁵⁵ Predsjednik i članovi stalnih radnih tijela biraju se među vijećnicima, predsjednik povremenih radnih tijela se također bira između vijećnika, a njegovi članovi iz redova vijećnika, znanstvenih, stručnih i drugih javnih osoba.⁵⁶

Gradonačelnik je osoba koja zastupa grad i nositelj je izvršne vlasti, a vrijeme njegovog mandata jest 4 godine.⁵⁷

⁵³ Statut grada Siska, op. cit., čl. 5.

⁵⁴ Ibid, čl. 13.

⁵⁵ Ibid., čl. 16.

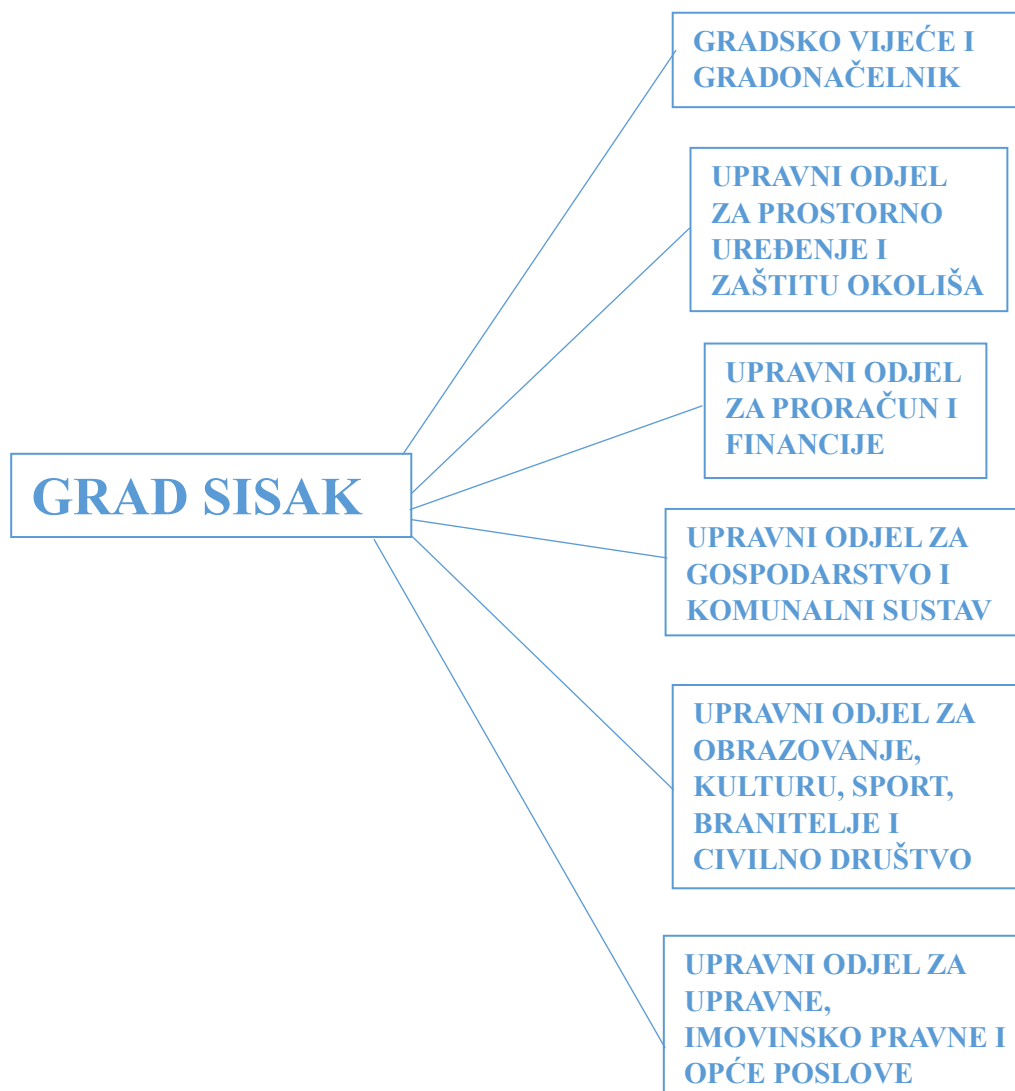
⁵⁶ Ibid., čl. 18.

⁵⁷ Ibid., čl. 20.

Sukladno čl. 33. Statuta grada Siska, poslovima iz samoupravnog djelokruga, utvrđeni zakonom i Statutom grada Siska, te poslovima državne uprave prenesenih na grad ustrojavaju se gradska upravna tijela. Gradsko vijeće odlukom osniva i ukida gradska upravna tijela te uređuje njihovo ustrojstvo i djelokrug. Upravna tijela unutar svog djelokruga su samostalna i odgovorna za svoj rad gradonačelniku za zakonito i pravodobno obavljanje poslova.

Upravnim tijelima upravljaju pročelnici koje na temelju javnog natječaja imenuje gradonačelnik.

Upravna tijela Grada Siska su Gradsko vijeće i gradonačelnik. Gradska vijećnica predstavlja zakonodavno tijelo grada, a Gradonačelnik, s predstavlja izvršnu vlast grada i odgovoran je za provedbu odluka gradske vijećnice te za vođenje gradskih poslova. Gradska vijećnica, gradonačelnik i upravni odjeli zajedno djeluju kako bi osigurali učinkovito i transparentno vođenje gradskih poslova te provođenje politika i programa koji odražavaju potrebe i interese građana grada.



Slika 1. Shematski prikaz upravnih odjela grada Siska.

Izvor: izradila autorica prema službenoj stranici grada Siska, Upravna tijela.

Odjel za prostorno uređenje i zaštitu okoliša se bavi planiranjem, uređenjem prostora i zaštitom okoliša. To uključuje izradu dokumenata prostornog uređenja, vođenje postupaka legalizacije građevina, izdavanje dozvola za gradnju te zaštitu kulturnih dobara i okoliša. Također, prati stanje okoliša i provodi mjere zaštite.⁵⁸

Odjel za proračun i financije upravlja financijama grada, uključujući izradu proračuna, nadzor izvršenja proračuna, planiranje javne nabave te vođenje financijskih evidencija i računovodstvenih poslova. Također se bavi obračunom plaća, naplatom gradskih poreza i izradom izvješća za nadležne institucije.⁵⁹

Odjel za gospodarstvo i komunalni sustav se bavi organizacijom komunalnih djelatnosti, planiranjem i izgradnjom infrastrukture te poticanjem gospodarskog razvoja. To uključuje koordinaciju komunalnih aktivnosti, vođenje komunalnog redarstva i prometnog nadzora te podršku gospodarskim subjektima. Također se provode aktivnosti zaštite poljoprivrednog zemljišta i koordinacija projekata sufinanciranih od strane EU i državnih tijela.⁶⁰

Odjel za obrazovanje, kulturu, sport, branitelje i civilno društvo brine o različitim aspektima društvenog života i potrebama građana. To uključuje organizaciju obrazovanja, potporu kulturi, umjetnosti i sportskim aktivnostima te zaštitu kulturne baštine. Odjel izrađuje programe javnih potreba, prati rad ustanova i podržava udruge u kulturi, sportu i obrazovanju te promiče sudjelovanje građana u odlučivanju i razvoju civilnog društva.⁶¹

Odjel za prostorno uređenje i zaštitu okoliša planira i uređuje prostor te štiti okoliš. To uključuje izradu planova, izdavanje dozvola za gradnju i vođenje postupaka legalizacije, te zaštitu kulturnih dobara i okoliša. Također se bavi regulacijom prometa i izradom programa zaštite okoliša.⁶²

⁵⁸ Grad Sisak, Upravna tijela. <https://sisak.hr/upravna-tijela-2/> (pristupljeno 23. ožujka 2024.)

⁵⁹ Ibid.

⁶⁰ Ibid.

⁶¹ Ibid.

⁶² Ibid.

3.2 Izvori financiranja i trendovi kretanja proračuna za razdoblje 2018.-2022.

Imovinu grada Siska čine sve pokretne i nepokretne stvari, kao i imovinska prava koja pripadaju gradu. U skladu sa Statutom grada Siska, zakonom i posebnim odlukama imovinom grada raspoložu gradonačelnik i Gradsko vijeće.⁶³

U okviru samoupravnog djelokruga, grad ostvaruje prihode kojima raspolaže, a to su:⁶⁴

1. gradski porezi, prirez, naknade, doprinosi i pristojbe, u skladu sa zakonom i posebnim odlukama Gradskog vijeća,
2. prihodi od pokretnih i nepokretnih stvari u njezinom vlasništvu i imovinskih prava Grada,
3. primici od financijske imovine i od zaduživanja,
4. prihodi od trgovačkih društava i drugih pravnih osoba u vlasništvu Grada, odnosno u kojima ima udjele ili dionice,
5. prihodi od koncesija,
6. novčane kazne i oduzeta imovinska korist za prekršaje koje propiše Grad u skladu sa zakonom,
7. udio u zajedničkim porezima sa županijom i Republikom Hrvatskom, te dodatni udio u porezu na dohodak za decentralizirane funkcije prema posebnom zakonu,
8. sredstva pomoći i donacija Republike Hrvatske predviđena u Državnom proračunu, te ostale donacije, i
9. drugi prihodi određeni zakonom.

Sukladno čl. 40. Statuta grada Siska, Gradsko vijeće nadzire ukupno materijalno i financijsko poslovanje grada Siska. Ministarstvo financija Republike Hrvatske nadzire zakonitost, svrhovitost i pravodobnost korištenja proračunskih sredstava grada Siska.⁶⁵

Rashode čine tri ključne grupe rashoda:⁶⁶

1. Rashodi poslovanja Grada i proračunskih korisnika,
2. Rashodi za kapitalna ulaganja,
3. Rashodi poslovanja Grada Siska obuhvaćaju materijalne rashode, rashode za zaposlene, financijske rashode, subvencije, pomoći i naknade građanima te ostale rashode.

⁶³ Statut grada Siska, op. cit., čl. 34.

⁶⁴ Ibid., čl. 35.

⁶⁵ Ibid., čl. 40.

⁶⁶ Grad Sisak, *Rashodi*, <https://proracun.sisak.hr/rashodi.html>. (pristupljeno 21. ožujka 2024.)

4. Rashodi za kapitalna ulaganja uključuju nabavu nefinancijske imovine poput komunalne infrastrukture te ulaganja na postojećoj imovini Grada. Grad također ima rashode za otplatu kredita, koje je koristio za razne namjene poput infrastrukturnih projekata i otkupa nekretnina.
5. Proračun Grada Siska teži održavanju uravnoteženog proračuna, što znači da ukupni rashodi ne smiju premašiti ukupne prihode. Rashodi su strukturirani prema različitim javnim uslugama koje Grad pruža svojim stanovnicima, uključujući tekuće rashode i rashode za nabavu nefinancijske imovine, koji obuhvaćaju i otplatu zajmova.⁶⁷

Tablica 1. Izvršeni proračuni Grada Siska za razdoblje 2018.-2022. godine.

Godina	Izvršenje 2018	Izvršenje 2019	Index 19/18	Izvršenje 2020	Indeks 20/19	Izvršenje 2021	Indeks 21/20	Izvršenje 2022	Indeks 22/21
Prihodi od poslovanja	205.217.364	230.185.785	12,2%	265.472.333	15,3%	304.907.675	14,9%	343.704.032	12,7%
Prihodi od prodaje nefinancijske imovine	1.355.743	3.129.923	130,9%	2.535.070	-19,0%	1.928.093	-23,9%	3.481.404	80,6%
Ukupni prihodi	206.573.107	233.315.708	13,0%	268.007.403	14,9%	306.835.768	14,5%	347.185.436	13,2%
Rashodi poslovanja	169.125.538	172.970.973	2,3%	213.337.069	23,3%	272.109.057	27,6%	260.971.627	-4,1%
Rashodi za nabavu nefinancijske imovine	30.171.977	63.072.023	109,0%	65.763.533	4,3%	45.465.283	-30,9%	64.164.133	41,1%
Ukupni rashodi	199.297.515	236.042.996	18,4%	279.100.603	18,2%	317.574.340	13,8%	325.135.760	2,4%
Višak/manjak	7.275.592	-2.727.289	-137,5%	-11.093.199	306,8%	-10.738.572	-3,2%	22.049.676	-305,3%
Raspoloživa sredstva iz prethodnih godina									
Ukupan donos viška/manjka iz prethodnih godina	0	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
Dio koji će se raspodijeliti /pokriti u razdoblju	-5.802.328	-2.216.319	-61,8%	-8.102.914	-602,8%	-5.476.097	-32,4%	6.989.886	-227,6%
Primici od financijske imovine i zaduživanja	2.299.702.62	22.000	-99,0%	16.554.257	75146,6%	25.741.218	55,5%	144.000	-99,4%
Izdaci za financijsku imovinu i otplate zajmova	2.652.265	3.162.622	19,2%	2.587.644	-18,2%	1.749.104	-32,4%	9.622.323	450,1%
Neto zaduživanje	-352.562	-3.140.622	790,8%	13.966.613	-544,7%	23.992.115	71,8%	-9.478.323	-139,5%
Višak/manjak + neto financiranje + raspoloživa sredstva iz prethodnih god.	1.120.702	-8.084.230	-821,4%	-5.229.500	-35,3%	7.777.446	-248,7%	19.561.239	151,5%

⁶⁷ Grad Sisak, *Rashodi*, <https://proracun.sisak.hr/rashodi.html>. (pristupljeno 21. ožujka 2024.)

Izvor: izrada autorice prema Godišnjim izvješćima o izvršenju proračuna za grad Sisak u razdoblju 2019.-2022.

Prema podacima iz tablice 1. ukupni prihodi imaju tendenciju rasta do 2020. godine, a zatim blago opadaju u usporedbi s prijašnjim godinama, ali i dalje su stabilni. Prihodi od poslovanja čine veliku većinu ukupnih prihoda koji rastu do 2020. godine, a zatim blago opadaju 2021. i 2022. godine. Prihodi od prodaje nefinancijske imovine čine mali dio ukupnih prihoda koji na početku rastu, zatim opadaju, pa opet rastu. Iz analiziranih podataka možemo zaključiti da se najveći rast dogodio 2019. godine i to za 130,9% u odnosu na 2018. godinu.

Iz godine u godinu ukupni rashodi sve više opadaju, a najmanji su s 2022. na 2021. godinu s ukupno 2,4%. Rashodi poslovanja čine velik dio ukupnih rashoda, a manji dio čine rashodi za nabavu nefinancijske imovine, a oni zajedno prate padajući trend ukupnih rashoda. Višak/manjak javlja se kada su prihodi veći od planiranih rashoda, odnosno kada su rashodi veći od planiranih prihoda, i to ukazuje na potrebu za prilagodbama u financijskom planiranju kako bi se izbjegle dugoročne negativne posljedice. U ovom promatranom razdoblju događa se neravnoteža između prihoda i rashoda, te nije zadovoljeno pravilo proračunske ravnoteže. Suficit je 2018. godini iznosio 7,3 milijuna kuna i u toj godini ukupni prihodi veći su od ukupnih rashoda, a deficit u 2019. godine iznosio je 2,7 milijuna kuna gdje se bilježi pad od 137,5%. U 2020. godini dogodio se deficit od 11,1 milijuna kuna, a u odnosu na 2019. godinu bilježi se rast od 306,8%. U 2021. godini vidljiv je deficit od 10,7 milijuna kuna, te se u odnosu na 2020. godinu bilježi pad od 3,2%. Razdoblje od 2019.-2021. godine ima jednak „status“, a to je da su ukupni prihodi manji od ukupnih rashoda. U 2022. godini bilježi se suficit u iznosu od 22 milijuna kuna, a u usporedbi s 2021. godinom događa se pad od 305,3%. Analiza prihoda grada Siska za razdoblje 2018.-2022 godine prikazana je u tablici 2.

Prihodi koji pripadaju prihodima od poslovanja su:⁶⁸

1. prihodi od poreza,
2. pomoći iz inozemstva i od subjekata unutar općeg proračuna,
3. prihodi od imovine,
4. prihodi od upravnih i administrativnih pristojbi, pristojbi po posebnim propisima i naknadama,
5. prihodi od prodaje proizvoda i usluga, te pruženih usluga i prihodi od donacija.

⁶⁸ Proračun grada Siska, *Godišnji izvještaj o izvršenju proračuna grada Siska za 2022. godinu*, 2.

Prihodi koji pripadaju приходima od poreza su:⁶⁹

1. porez i prirez na dohodak,
2. porezi na imovinu,
3. porezi na robu i usluge.

Tablica 2. Analiza prihoda grada Siska za razdoblje od 2018.-2022. godine.

Opis	Izvršenje 2018	% prihoda	Izvršenje 2019	% prihoda	Izvršenje 2020	% prihoda	Izvršenje 2021	% prihoda	Izvršenje 2022	% prihoda
Prihodi poslovanja	205.217.364	99,3%	230.185.785	98,7%	265.472.333	99,1%	304.907.675	99,4%	343.704.032	99,0%
Prihodi od poreza	81.029.991	39,2%	84.634.387	36,3%	81.502.987	30,4%	86.713.698	28,3%	106.933.628	30,8%
Pomoći iz inozemstva i od subjekata unutar općeg proračuna	28.031.353	13,6%	42.625.948	18,3%	94.760.781	35,4%	126.833.793	41,3%	125.335.102	36,1%
Prihodi od imovine	9.214.791	4,5%	11.729.490	5,0%	12.205.998	4,6%	11.283.056	3,7%	14.142.851	4,1%
Prihodi od upravnih i administrativnih pristojbi, pristojbi po posebnim propisima i naknadama	80.117.671	38,8%	75.884.585	32,5%	69.384.649	25,9%	70.468.064	23,0%	72.009.383	20,7%
Prihodi od prodaje proizvoda i robe te pruženih usluga i prihodi od donacija	4.427.849	2,1%	9.877.712	4,2%	5.447.085	2,0%	7.556.675	2,5%	21.790.872	6,3%
Kazne, upravne mjere i ostali prihodi	2.395.710	1,2%	5.433.663	2,3%	2.170.834	0,8%	2.052.388	0,7%	3.492.196	1,0%
Prihodi od prodaje nefinancijske imovine	1.355.743	0,7%	3.129.923	1,3%	2.535.070	0,9%	1.928.093	0,6%	3.481.404	1,0%
Prihodi od prodaje neproizvedene dugotrajne imovine	212.251	0,1%	808.818	0,3%	388.962	0,1%	711.971	0,2%	1.583.544	0,5%
Prihodi od prodaje proizvedene dugotrajne imovine	1.143.492	0,6%	2.321.105	1,0%	2.146.108	0,8%	1.216.122	0,4%	1.897.860	0,5%
UKUPNI PRIHODI	206.573.107		233.315.708		268.007.403		306.835.768		347.185.436	

Izvor: izrada autorice prema Godišnjim izvješćima o izvršenju proračuna za grad Sisak u razdoblju 2019.-2022.

U tablici 2. prihodi od poslovanja u ukupnim poslovanjima čine udio veći od 99% u promatranom razdoblju od 2018. do 2022. godine.

⁶⁹ Proračun grada Siska, *Godišnji izvještaj o izvršenju proračuna grada Siska za 2022. godinu*, 2.

Prihodi od poreza čine najveći dio prihoda poslovanja u promatranom razdoblju koji 2018. godine u ukupnim prihodima sudjeluju s 39,2%, 2019. godine s 36,3%, 2020. godine s 30,4%, 2021. godine s 28,3%, te 2022. godine s 30,8%.

Porez i prizrez na dohodak čine najveći samostalni dio prihoda u ukupnim prihodima pa tako u 2018. godini iznose 38,3% ukupnih prihoda, u 2019. čine 36,6%, u 2020. čine 32,8%, u 2021. čine 30,1%, te u 2022. godini čine 31,4%.

Pomoći iz inozemstva i od subjekata unutar općeg proračuna u 2018. godini čine 13,6%, u 2019. čine 18,3%, u 2020. čine 35,4%, u 2021. čine 41,3%, u 2022. godini čine 36,1%. Pod pomoći iz inozemstva i od subjekata unutar općeg proračuna spadaju pomoći od međunarodnih organizacija te institucija i tijela EU, pomoći proračunu iz drugih proračuna, pomoći od izvanproračunskih korisnika, pomoći izravnavanja za decentralizirane funkcije, pomoći proračunskim korisnicima iz proračuna koji im nije nadležan, te pomoći iz državnog proračuna temeljem prijenosa EU sredstava.

U 2018. godini, prihodi od imovine čine 4,5% ukupnih prihoda, u 2019. godini 5%, u 2020. godini 4,6%, u 2021. godini 3,7%, te u 2022. godini 4,1% ukupnih prihoda. Ovoj skupini prihoda pripadaju prihodi od financijske imovine i prihodi od nefinancijske imovine.

Prihodi od upravnih i administrativnih pristojbi, pristojbi po posebnim propisima i naknadama u 2018. godini čine 38,8% ukupnih prihoda, u 2019. godini 32,5%, u 2020. godini 25,9%, u 2021. godini 23%, te u 2022. godini 20,7% ukupnih prihoda. Ovim prihodima pripadaju i upravne i administrativne pristojbe, prihodi po posebnim propisima, te komunalni doprinosi i naknade.

U 2018. godini, prihodi od prodaje proizvoda i robe te pruženih usluga i prihodi od donacija čine 2,1% ukupnih prihoda, u 2019. godini iznose 4,2%, u 2020. godini 2%, u 2021. godini 2,5%, a u 2022. godini iznose 6,3%. Kao što i u samom nazivu stoji, ovoj skupini prihoda pripadaju prihodi od prodaje proizvoda i robe te pruženih usluga te donacije od pravnih i fizičkih osoba izvan općeg proračuna.

U ukupnim prihodima za 2018. godinu kazne, upravne mjere i ostali prihodi čine 1,2% ukupnih prihoda, za 2019. godinu 2,3%, za 2020. godinu 0,8%, za 2021. godinu 0,7%, te za 2022. godinu čine 1% ukupnih prihoda.

U 2018. godini, prihodi od prodaje nefinancijske imovine čine 0,7% ukupnih prihoda, u 2019. godini 1,3%, u 2020. godini 0,9%, u 2021. godini 0,6%, te u 2022. godini čine 1% ukupnih prihoda. Prihodi od prodaje neproizvedene dugotrajne imovine i prihodi od prodaje materijalne imovine (prirodnih bogatstava) pripadaju skupini prihoda od prodaje nefinancijske imovine.

Prihodi od prodaje neproizvedene dugotrajne imovine u 2018. godini čine 0,1% ukupnih prihoda, u 2019. godini 0,3%, u 2020. godini 0,1%, u 2021. godini 0,2%, te u 2022. godini 0,5%. U ovu skupinu prihoda spadaju prihodi od prodaje materijalne imovine (prirodnih bogatstava).

U ukupnim приходима за 2018. godinu prihodi od prodaje proizvedene dugotrajne imovine čine 0,6%, u 2019. 1%, u 2020. 0,8%, u 2021. 0,4%, te u 2022. čine 0,5% ukupnih prihoda. Prihodi od prodaje građevinskih objekata pripadaju skupini prihoda od prodaje proizvedene dugotrajne imovine.

Analizom prihoda proračuna grada Siska u tablici 2, vidljivo je da grad Sisak čine zakonski propisani prihodi, odnosno prihodi od poreza, prihodi od upravnih i administrativnih pristojbi, pristojbi po posebnim propisima i naknadama, te pomoći iz inozemstva i od subjekata unutar općeg proračuna.

U razdoblju od 2020.-2022. godine, vidljivo je da su pomoći iz inozemstva i od subjekata unutar općeg proračuna veće od prihoda od upravnih i administrativnih pristojbi, pristojbi po posebnim propisima i naknadama. Time se zaključuje da se u promatranom razdoblju više sredstava trošilo iz Fonda solidarnosti Europske unije, Nacionalnog plana oporavka i otpornosti, te ostalih EU fondova.

U nastavku rada su prikazani rashodi grada Siska i njihova analiza.

Prema ekonomskoj klasifikaciji rashoda, u rashode poslovanja svrstavamo:⁷⁰

1. rashodi za zaposlene,
2. materijalni rashodi,
3. financijski rashodi,
4. subvencije,
5. pomoći dane u inozemstvo i unutar općeg proračuna,
6. naknade građanima i kućanstvima na temelju osiguranja i druge naknade, i
7. ostali rashodi.

⁷⁰ Proračun grada Siska, *Godišnji izvještaj o izvršenju proračuna grada Siska za 2022. godinu*, 4-6.

Tablica 3. Rashodi grada Siska za razdoblje od 2018.-2022. godine sukladno ekonomskoj klasifikaciji rashoda.

Opis	Izvršenje 2018	% rashoda	Izvršenje 2019	% rashoda	Izvršenje 2020	% rashoda	Izvršenje 2021	% rashoda	Izvršenje 2022	% rashoda
Rashodi poslovanja	169.125.538	84,9%	172.970.973	73,3%	213.337.069	76,4%	272.109.057	85,7%	260.971.627	80,3%
Rashodi za zaposlene	61.560.474	30,9%	61.210.739	25,9%	111.147.719	39,8%	127.316.059	40,1%	135.269.793	41,6%
Materijalni rashodi	75.692.706	38,0%	81.132.017	34,4%	76.284.208	27,3%	106.594.110	33,6%	91.758.051	28,2%
Financijski rashodi	2.216.029	1,1%	1.978.686	0,8%	801.302	0,3%	473.114	0,1%	1.692.266	0,5%
Subvencije	8.106.227	4,1%	7.330.472	3,1%	6.154.583	2,2%	7.798.038	2,5%	7.028.507	2,2%
Pomoći dane u inozemstvo i unutar općeg proračuna	60.000	0,0%	50.000	0,0%	50.000	0,0%	50.000	0,0%	50.000	0,0%
Naknade građanima i kućanstvima na temelju osiguranja i druge naknade	9.255.934	4,6%	8.767.634	3,7%	9.305.461	3,3%	11.912.033	3,8%	10.409.225	3,2%
Ostali rashodi	12.234.168	6,1%	12.501.426	5,3%	9.593.796	3,4%	17.965.702	5,7%	14.763.785	4,5%
Rashodi za nabavu nefinancijske imovine	30.171.977	15,1%	63.072.023	26,7%	65.763.533	23,6%	45.465.283	14,3%	64.164.133	19,7%
Rashodi za nabavu neproizvedene dugotrajne imovine	1.552.074	0,8%	2.101.424	0,9%	1.754.975	0,6%	1.180.913	0,4%	10.146.573	3,1%
Rashodi za nabavu proizvedene dugotrajne imovine	9.601.678	4,8%	25.303.043	10,7%	50.064.920	17,9%	31.559.688	9,9%	44.023.780	13,5%
Rashodi za dodatna ulaganja na nefinancijskoj imovini	19.018.225	9,5%	35.664.556	15,1%	13.943.637	5,0%	12.724.683	4,0%	9.993.780	3,1%
UKUPNI RASHODI	199.297.515		236.042.996		279.100.603		317.574.340		325.135.760	

Izvor: izrada autorice prema Godišnjim izvješćima o izvršenju proračuna za grad Sisak u razdoblju 2019.-2022.

U tablici 3. s 2018. na 2019. godinu rashodi poslovanja padaju, zatim u 2020. i 2021. godini rastu, te u 2022. godini ponovo padaju. Rashodi poslovanja u 2018. godini iznose 84,9% ukupnih rashoda, u 2019. godini iznose 73,3%, u 2020. godini iznose 76,4%, u 2021. godini iznose 85,7%, te u 2022. godini iznose 80,3%.

U tablici 3. vidljivo je da 2018. godine rashodi za zaposlene iznose 30,9% ukupnih rashoda, u 2019. godini iznose 25,9%, u 2020. iznose 39,8%, u 2021. iznose 40,1%, te u 2022. iznose 41,6% ukupnih rashoda. U ovu skupinu rashoda pripadaju bruto plaće, ostali rashodi za zaposlene i doprinosi na plaće.

U promatranom razdoblju od 2018. do 2022. godine, najveći udio ukupnih rashoda sastoji se od materijalnih rashoda koji čine više od 32% ukupnih rashoda. Ovoj vrsti rashoda pripadaju naknade troškova zaposlenima, rashodi za materijal i energiju, rashodi za usluge, naknade troškova osobama izvan radnog odnosa, ostali nespomenuti rashodi poslovanja. Materijalni rashodi u 2018. godini čine 38% ukupnih rashoda, u 2019. iznose 34,4%, u 2020. iznose 27,3%, u 2021. iznose 33,6%, te u 2022. godini čine 28,2% ukupnih rashoda.

Usluge tekućeg i investicijskog održavanja mogu se tumačiti kao najveći trošak unutar rashoda poslovanja. U 2018. godini usluge tekućeg i investicijskog održavanja čine 8,1% ukupnih rashoda, u 2019. iznose 6,1%, u 2020. iznose 6,4%, u 2021. iznose 9,3%, te u 2022. iznose 5,2% ukupnih rashoda.

Kod financijskih rashoda vidljivo je da u 2018. godini iznose 1,1% od ukupnih rashoda, u 2019. iznose 0,8%, u 2020. iznose 0,3%, u 2021. iznose 0,1%, te u 2022. godini čine ukupno 0,5% ukupnih rashoda. Kamate za primljene kredite i zajmove, i ostali financijski rashodi spadaju u kategoriju financijskih rashoda.

Subvencije u 2018. godini čine 4,1% ukupnih rashoda, u 2019. iznose 3,1%, u 2020. iznose 2,2%, u 2021. iznose 2,5%, te u 2022. čine 2,2% ukupnih rashoda. Subvencije kao kategorija rashoda obuhvaćaju i subvencije trgovačkim društvima u javnom sektoru i subvencije trgovačkim društvima, poljoprivrednicima i obrtnicima izvan javnog sektora.

U 2018. godini od ukupnih rashoda pomoći dane u inozemstvo i unutar općeg proračuna u svim promatranim godinama od 2018. do 2022. iznose 0% od ukupnih rashoda.

Naknade građanima i kućanstvima na temelju osiguranja i druge naknade u 2018. godini čine 4,6% ukupnih rashoda, u 2019. 3,7%, u 2020. 3,3%, u 2021. 3,8%, te u 2022. iznose 3,2%.

Ostali rashodi u ukupnim rashodima 2018. godine iznose 6,1%, u 2019. iznose 5,3%, u 2020. iznose 3,4%, u 2021. iznose 5,7%, te u 2022. godini iznose 4,5%. Ovoj kategoriji rashoda pripadaju tekuće donacije te kazne, penali i naknade štete.

Rashodi za nabavu nefinancijske imovine u usporedbi s rashodima poslovanja također imaju promjenjiv rast/pad kroz promatrano razdoblje. U 2018. godini, rashodi za nabavu nefinancijske imovine čine 15,1% ukupnih rashoda, a zatim rastu i u 2019. iznose 26,7%. U 2020. i 2021. godini, rashodi imaju tendenciju pada pa tako 2020. iznose 23,6%, a u 2021. iznose 14,3%. U 2022. godini rashodi ponovno rastu i čine 19,7% ukupnih rashoda. Ovoj kategoriji rashoda pripadaju rashodi za nabavu neproizvedene dugotrajne imovine, materijalna imovina (prirodna bogatstva) i nematerijalna imovina.

Govoreći o rashodima za nabavu neproizvedene imovine, vidljivo je da u 2018. godini iznose 0,8% od ukupnih prihoda, u 2019. iznose 0,9%, u 2020. iznose 0,6%, u 2021. iznose 0,4%, te u 2022. iznose 3,1%. Materijalna i nematerijalna imovina pripadaju ovoj vrsti rashoda.

Rashodi za nabavu proizvedene dugotrajne imovine u 2018. godini čine 4,8% ukupnih prihoda, u 2019. iznose 10,7%, u 2020. iznose 17,9%, u 2021. iznose 9,9%, a u 2022. iznose 13,5%. Ovu kategoriju rashoda dijelimo na građevinske objekte, postrojenja i opremu, prijevozna sredstva, knjige, umjetnička djela i ostale izložbene vrijednosti, te nematerijalna proizvedena imovina.

U kategoriji rashoda za nabavu nefinancijske imovine, onu najveću čini kategorija ceste, željeznice i ostali prometni objekti koja u 2018. godini čini 1,4% ukupnih rashoda. U preostalim promatranim godinama, najveću stavku čini kategorija poslovni objekti koja u 2019. godini iznosi 6,2% od ukupnih rashoda, u 2020. iznosi 13,5%, u 2021. iznosi 5,4%, te u 2022. iznosi 9,5% ukupnih rashoda.

U 2018. godini rashodi za dodatna ulaganja na nefinancijskoj imovini čine 9,5% ukupnih rashoda, u 2019. iznose 15,1%, u 2020. iznose 5%, u 2021. iznose 4%, a u 2022. godini iznose 3% od ukupnih rashoda.

Nakon analize prethodnih tablica zaključuje se da grad Sisak u svom gradskom proračunu ne uspijeva pokriti sve troškove, a velika posljedica toga jest potres koji je zadesio grad Sisak krajem 2020. godine. Prihodi pokrivaju rashode u prvoj i zadnjoj promatranoj godini, dok je u srednjem dijelu obrnut slučaj. Od ukupno pet promatranih godina, grad Sisak je u proračunskom suficitu dvije godine (2018. i 2022. godine), dok je u preostalim godinama u proračunskom deficitu što znači da ne uspijeva pronaći balans između prihoda i rashoda, odnosno proračunsko pravilo ravnoteže.

U nastavku rada su prikazani razvojni planovi grada Siska u razdoblju od 2024.-2026. godine.

3.3 Razvojni planovi

Plan razvoja jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave ima značajnu važnost za JLP(R)S i služi kao mjera srednjoročnog strateškog planiranja. Ovaj plan formuliran je na temelju odluka predstavničkog tijela JLP(R)S i provodi se u trajanju od 5 do 9 godina. Također je moguće da dva ili više JLP(R)S zajednički donesu regionalni plan razvoja.

Plan razvoja jedinice područne (regionalne) samouprave.⁷¹

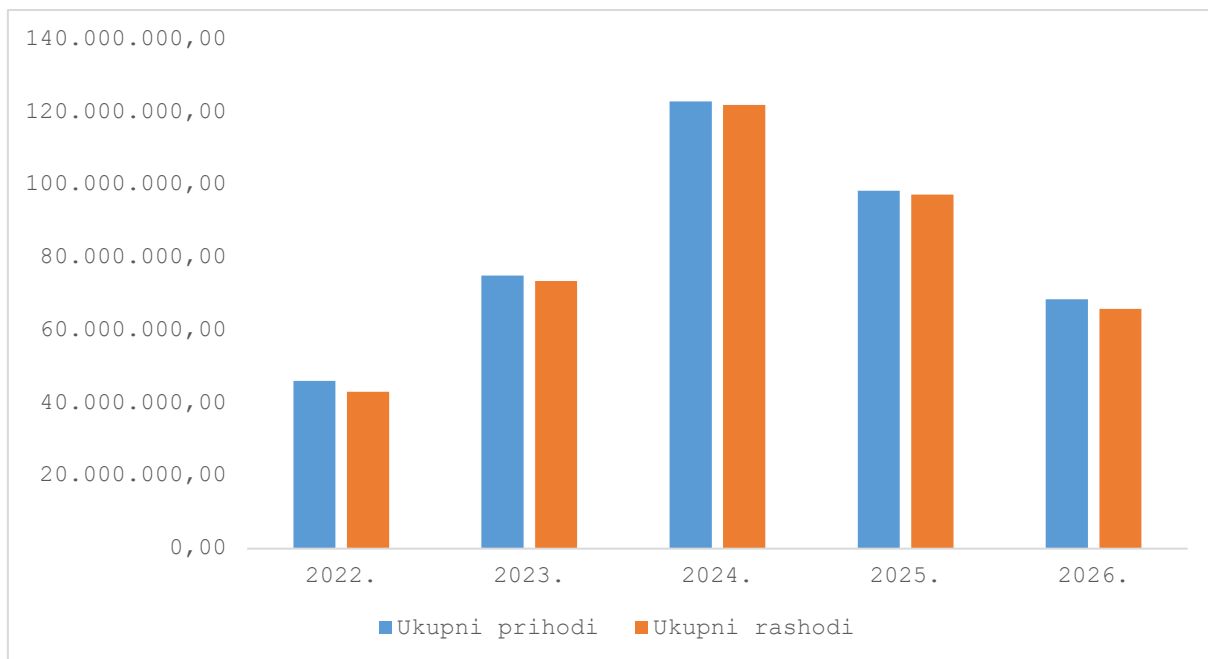
- sadržavaju posebne ciljeve za provedbu strateških ciljeva iz dugoročnih akata strateškog planiranja (nacionalne razvojne strategije i sektorskih/ višesektorskih strategija) i
- ne mogu biti u suprotnosti s nacionalnim planovima koje izrađuju tijela državne uprave.

Planovi razvoja služe kao struktura za formuliranje aktivnosti u kratkoročnim planovima, konkretno programima provedbe JLP(R)S. Ove planove odobravaju čelnici JLP(R)S-a u roku od 120 dana od preuzimanja dužnosti i moraju biti usklađeni s nacionalnim planovima. Ključno je da elementi sadržani u razvojnim planovima omoguće praćenje ishoda i ocjenu učinkovitosti postavljenih ciljeva u provedbi javnih politika.⁷²

Razvojni planovi proračuna grada Siska koriste se za usmjeravanje javnih financija prema postizanju dugoročnih ciljeva razvoja i napretka. Oni obuhvaćaju financijske projekcije, prioritete i ciljeve za razdoblje od 2024. do 2026. godine. Razvojni planovi proračuna grada Siska sadrže projekcije prihoda i rashoda, prioritetne projekte i programe, te politike i mjere koje će se poduzeti kako bi se ostvarili postavljeni ciljevi. U nastavku su prikazani planirani/projicirani prihodi i rashodi grada Siska za razdoblje od 2022. do 2026. godine.

⁷¹ Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova Europske unije, Upute za izradu planova razvoja jedinica područne (regionalne) samouprave, 6.

⁷² Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova Europske unije, op. cit., 6



Grafikon 1. Prihodi i rashodi proračuna grada Siska u razdoblju od 2022.-2026. (u mil. eura)

Izvor: izradila autorica prema službenim stranicama Proračuna grada Siska, Proračun Grada Siska za 2024. godinu s projekcijama za 2025. i 2026. godinu, 1.

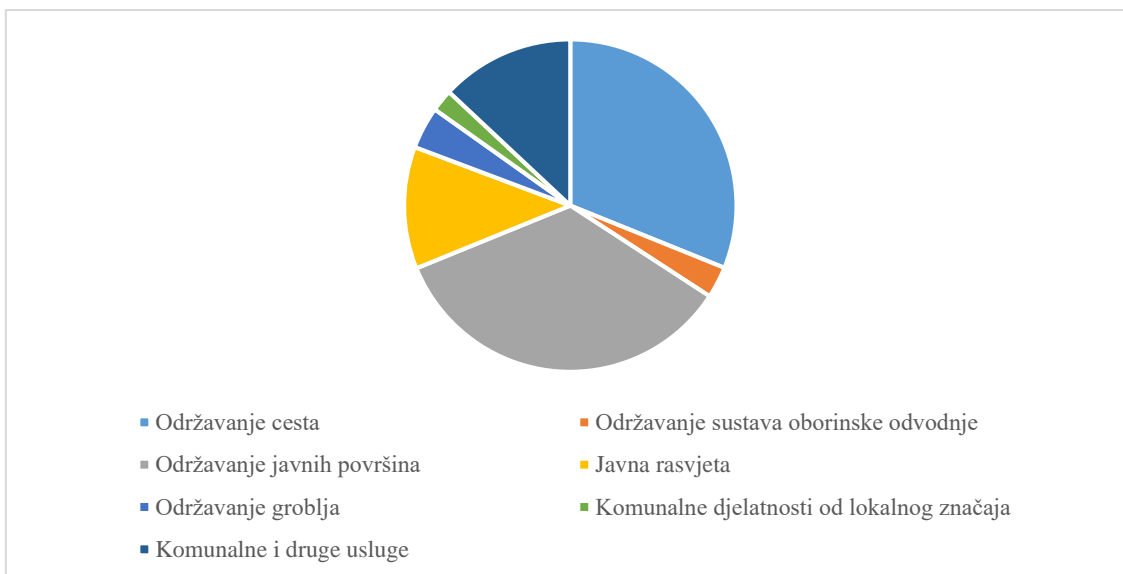
U nadolazećem razdoblju, planirano/projicirano je da će u 2023. i 2024. godini najviše sredstava biti utrošeno za pred školstvo, školstvo, kulturu, gradnju i unapređenje novih objekata, obnovu starih objekata koji su oštećeni u potresu 2020. godine, i prostorno uređenje i zaštita okoliša. Promatrajući račun prihoda i rashoda, od 2023. godine, grad Sisak ostvaruje financijsku dobit kroz ostvarene prihode. U planiranom razdoblju (2023.-2024.), ulaganja su veća, a samim time veća je i financijska dobit. Predviđeno je da će se u 2025. godini ukupan višak smanjiti za 34%, dok u 2026. godini ukupan višak smanjiti će se za 90%. U tablici 4. analiziran je račun prihoda i rashoda i račun financiranja za razdoblje 2022. – 2024. godine.

Tablica 4. Račun prihoda i rashoda i račun financiranja u razdoblju od 2022. do 2024. godine.

Opis	Izvršenje 2022	Plan 2023	Plan 2024	Projekcija 2025	Projekcija 2026
Račun prihoda i rashoda					
Ukupni prihodi	46.079.426	75.063.642	122.942.501	98.347.388	68.589.928
Ukupni rashodi	43.152.931	73.538.829	121.961.390	97.345.068	65.946.728
Manjak/višk	2.926.495	1.524.813	981.111	1.002.320	2.643.200
Račun financiranja					
Primici od financijske imovine i zaduživanja	19.112	2.787	133	2.787	2.787
Izdaci za financijsku imovinu i otplate zajmova	1.277.102	1.648.593	1.179.000	1.153.311	2.794.191
Neto financiranje	-1.257.990	-1.645.806	-1.178.867	-1.150.524	-2.791.404
Ukupan donos viška/manjka iz prethodnih godina	0	0	0	0	0
Dio viška/manjka iz prethodnih godina koji će se pokriti/ rasporediti u planiranom razdoblju	927.717	120.993	197.756	148.204	148.204
Višk/manjak + neto zaduživanja/financiranja	2.596.223	0	0	0	0

Izvor: Izradila autorica prema službenim stranicama grada Siska, Proračun Grada Siska za 2024. godinu s projekcijama za 2025. i 2026. godinu, 1.

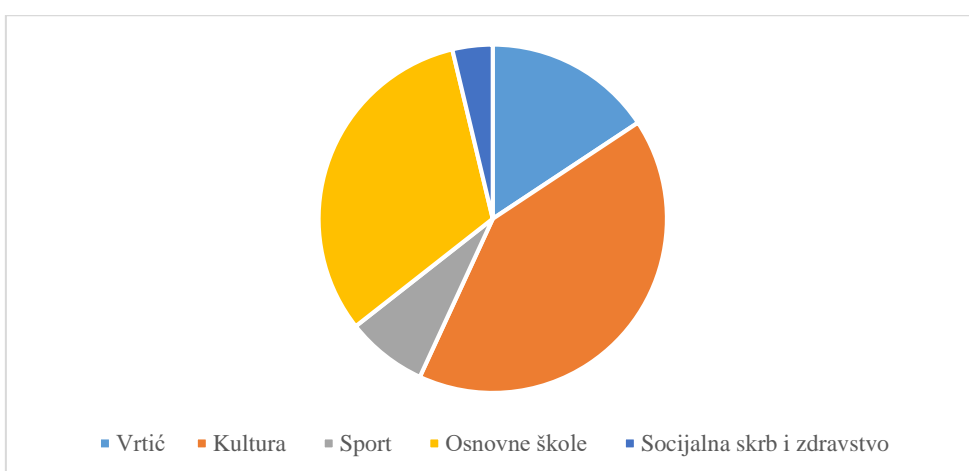
Razvojni projekti u nadolazećim godinama fokusirani su i na održavanje komunalne infrastrukture (grafikon 1.), a za taj projekt 2024. godine planira se izdvojiti 5.715.345,00€. Projekt sa najvećim udjelom troškova je održavanje javnih površina sa svega 2.245.000,00€, drugo mjesto zauzima održavanje cesta s 2.015.000,00€, a na trećem mjestu su komunalne i druge usluge s ukupno 843.126,00€. Ubrzo nakon, na četvrtom mjestu nalazi se javna rasvjeta s 769.792,00€, a preostala sredstva bit će uložena u održavanja groblja s 265.446,00€, održavanje sustava oborinske odvodnje sa 199.084,00€, te se na posljednjem mjestu nalaze komunalne djelatnosti od lokalnog značaja sa 139.640,00€. Ulaganja u održavanje komunalne infrastrukture važno je za dugoročni održivi razvoj grada, poboljšanje kvalitete života građana i stvaranje povoljnog okruženja za gospodarski prosperitet. Također, pruža se sigurnost građanima, unapređuje se prometna infrastruktura, povećava se otpornost na elementarne nepogode i osigurava se veća zaštita okoliša.



Grafikon 2. Prikaz planiranog održavanja komunalne infrastrukture za 2024. godinu.

Izvor: Izradila autorica prema Općem i posebnom dijelu proračuna grada Siska za 2024. godinu i projekcije za 2025. i 2026., čl.2, 23.

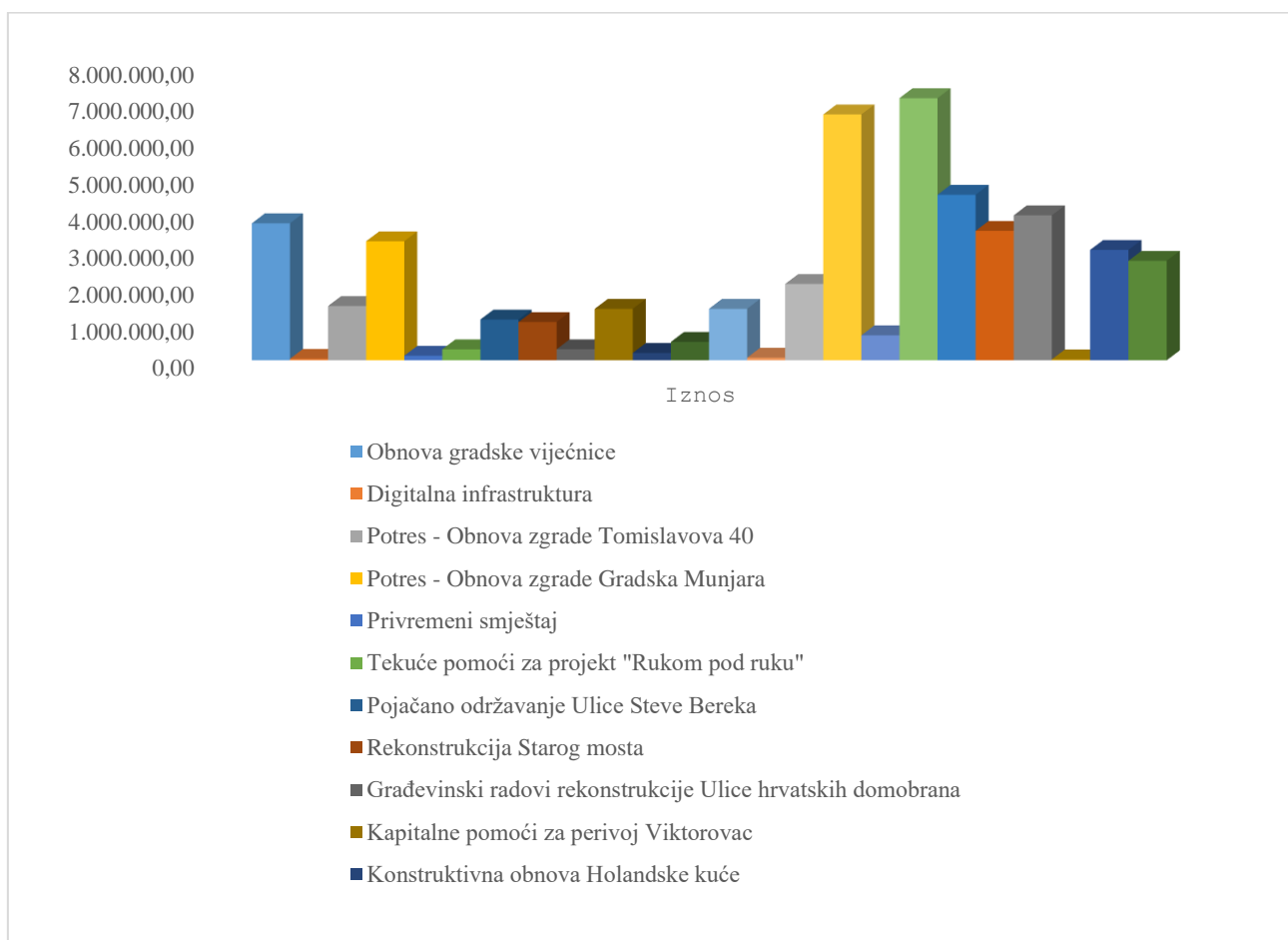
Za financijska ulaganja u objekte društvenih djelatnosti u 2024. godini planira se utrošiti 77.554.631,00€, a na grafikonu 3. prikazane su najvažnije djelatnosti. Na prvom mjestu s najvećim udjelom sredstava nalazi se kultura s ukupno 17.885.051,00€, a jedan od projekata u kulturnom svijetu jest Gradska Galerija Striegl s ukupno 2.307.133,00€ i Gradski muzej Sisak s ukupno 13.094.600,00€. Na sljedećem mjestu nalazi se školstvo, ili u ovom slučaju osnovne škole s ukupno 13.835.193,00€. Treće mjesto zauzima vrtić s 6.818.697,00€, četvrto mjesto sport s 3.274.555,00€, te posljednje mjesto zauzima socijalna skrb i zdravstvo s ukupno 1.622.064,00€.



Grafikon 3. Financijska ulaganja u objekte Upravnog odjela za obrazovanje, kulturu, sport, branitelje i civilno društvo.

Izvor: Izradila autorica prema Općem i posebnom dijelu proračuna grada Siska za 2024. godinu i projekcije za 2025. i 2026., čl.2, 25.

Financijska ulaganja u najvažnije objekte grada Siska za nadolazeće razdoblje prikazani su u grafikonu 4. Dana 29. prosinca 2020. godine dogodio se razoran potres koji je pogodio grad Sisak, te i dalje postoje brojni projekti koji se vežu uz tu godinu. Većina projekata vežu se uz gradnju ili obnovu objekata u djelatnostima školstva, vrtića, kulture, zaštite okoliša i odjela proračuna i financije.



Grafikon 4. Prikaz bitnih projekata grada Siska za razdoblje 2024.-2026.

Izvor: Izradila autorica prema Općem i posebnom dijelu proračuna grada Siska za 2024. godinu i projekcije za 2025. i 2026., 81-82.

Razvojni planovi grada Siska sadrže ključne ciljeve za razdoblje od 2024. do 2026. godine, fokusirajući se na održavanje komunalne infrastrukture i ulaganje u društvene djelatnosti. Upravljanje javnim financijama osigurava se kroz projekcije prihoda i rashoda. Potreba za obnovom i izgradnjom infrastrukture naglašena je potresom 2020. godine, što naglašava važnost prilagodbe planova razvoja. Razvojni planovi ključni su za postizanje dugoročnih ciljeva razvoja i napretka, osiguravajući smjernice za efikasno korištenje resursa i ostvarivanje vizije održive lokalne zajednice.

Zaključak

Proračun je financijski dokument koji predstavlja plan prihoda i rashoda za određeno razdoblje, najčešće godinu dana, a koristi se kao sredstvo planiranja i upravljanja financijskim resursima. Ključni aspekti proračuna obuhvaćaju prikaz planiranih prihoda koje će organizacija primiti tijekom određenog vremenskog razdoblja te planirane rashode koje će poduzeti u tom istom razdoblju.

Posebna pažnja posvećena je analizi proračuna Grada Siska, čije financijske karakteristike i organizacijski ustroj igraju ključnu ulogu u osiguravanju kvalitetnih usluga za građane. Proučavajući izvore financiranja i trendove kretanja proračuna u razdoblju od 2019. do 2023. godine, naglašene su ključne točke koje utječu na stabilnost proračuna. U promatranom razdoblju od 2018. do 2022. godine, proračun grada Siska ne uspijeva prihodima pokriti rashode, te je promjenjiv iz godine u godinu. Usporedivši prihode i rashode, vidljivo je da je pad rashoda veći od prihoda u promatranom razdoblju što bi značilo da grad Sisak ne pronalazi balans u svojim troškovima. Prihod od poreza je najveća stavka u ukupnim prihodima, a može ovisiti o ekonomskom stanju grada, razini zaposlenosti, gospodarskoj aktivnosti, veličini i strukturi populacije. Kod ukupnih rashoda, najveće stavke su poslovni objekti, te ceste željeznice i ostali prometni objekti, a njihova uloga jest osigurati pravilno financiranje održavanja, razvoja i poboljšanja infrastrukture te pružanje potrebnih usluga stanovnicima grada. U usporedbi s planiranim proračunima, grad Sisak nije pronašao rješenje u izradi realnog proračuna kojeg je moguće ispuniti za određeno razdoblje. Proračunski deficit, velika promjenjivost prihoda i rashoda kroz godine uzrokovale su smanjenje proračuna za naredno razdoblje. Grad Sisak morati će racionalizirati svoje troškove.

Razvojni planovi Grada Siska predstavljaju ključni dio održivosti proračuna, jer se kroz njih planira usklađivanje s budućim izazovima i potrebama zajednice. Važno je naglasiti da održivost proračuna nije samo financijsko pitanje, već i pitanje usklađenosti s društvenim, ekološkim i gospodarskim ciljevima. Razvojni planovi za buduće razdoblje mogu značajno utjecati na proračun grada Siska, a u ovom slučaju posebno s obzirom da je predviđeno da će proračun grada Siska u narednom periodu biti manji. Gradnja i obnova objekata biti će najvažniji projekti i prioriteti za buduće razdoblje, također i poslije potresna oštećenja koja se rješavaju od 2021. godine. Gradu Sisku potrebna je racionalizacija troškova, što će za naredni period rezultirati smanjenjem proračuna. Potrebno je ulagati u održivost, optimizirati troškove i dugoročno planirati. U konačnici, ova analiza proračuna Grada Siska ukazuje na nužnost

kontinuiranog praćenja i prilagodbe proračunskih politika kako bi se osigurala dugoročna održivost. Kroz suradnju s građanima, poslovnim sektorom te relevantnim institucijama, grad Sisak može aktivno doprinositi jačanju lokalne ekonomije, poboljšanju kvalitete života građana te očuvanju okoliša.

Bibliografija

Bajo, Ante i Jurlina Alibegović, Dubravka. *Javne financije lokalnih jedinica vlasti*. Zagreb: Školska knjiga, 2008.

Bajo, Ante, Helena Blažić, Paško Burnać, Domagoj Dodig, Saša Drezgić, Davor Galinec, Marko Ignjatović, Damir Juričić, Dubravka Jurlina Alibegović, Domagoj Karačić, Sandra Krtalić, Nikša Nikolić, Marko Primorac, Jakša Puljiz i Meri Šuman Tolić. *Financije županija, gradova i općina*. Zagreb: Ekonomski fakultet, 2020.

Cote, Catherine. „Why is budgeting important in business? 5 reasons“. <https://online.hbs.edu/blog/post/importance-of-budgeting-in-business> (pristupljeno 20. ožujka 2024.)

Europska unija. *Odbor regija želi dobrodošlicu hrvatskim lokalnim i regionalnim vlastima*, 8. <https://cor.europa.eu/en/engage/brochures/Documents/Welcome%20Croatia/HR.pdf> (pristupljeno 12. veljače 2024.)

Europski odbor regija. *Croatia*. <https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/Pages/Croatia.aspx> (pristupljeno 12. veljače 2024.)

Grad Sisak. *Proračun grada Siska*. <https://proracun.sisak.hr/> (pristupljeno 19. veljače 2024.)

Grad Sisak, *Rashodi*, <https://proracun.sisak.hr/rashodi.html>. (pristupljeno 21. ožujka 2024.)

Grad Sisak, *Upravna tijela*. <https://sisak.hr/upravna-tijela-2/> (pristupljeno 23. ožujka 2024.)

Hey, K.. „The concept of "budget execution" as a stage of the budget process and definition of its principles“. https://www.researchgate.net/publication/376882448_The_concept_of_budget_execution_as_a_stage_of_the_budget_process_and_definition_of_its_principles (pristupljeno 25. veljače 2024.)

Jelčić, Barbara. *Javne financije*. Zagreb: RRiF-plus d.o.o., 2001.

Jurlina Alibegović, Dubravka. *Općine i gradovi bez prireza, ali s istim, nižim ili višim stopama poreza na dohodak*. <https://eizg.hr/vijesti/ostalo-71/opcine-i-gradovi-bez-prireza-ali-s-istim-nizim-ili-visim-stopama-poreza-na-dohodak/6569> (pristupljeno 21. ožujka 2024.)

Ministarstvo financija. *Guidebook to Budget Process*, Zagreb, 2010. [https://mfin.gov.hr/UserDocsImages/en/Guidebook to budget processes.pdf](https://mfin.gov.hr/UserDocsImages/en/Guidebook%20to%20budget%20processes.pdf) (pristupljeno 7.2.2024.)

Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova Europske unije. *Upute za izradu planova razvoja jedinica područne (regionalne) samouprave*, 6. <https://razvoj.gov.hr/UserDocsImages/Istaknute teme/Sustav>

[strateškog planiranja i upravljanja razvojem Republike Hrvatske/Ispravci 2022/3/Upute za izradu planova razvoja jedinica područne \(regionalne\) samouprave 26_8_2021.pdf](#) (pristupljeno 23. ožujka 2024.)

Ott, Katarina i Bajo, Ante. *Local Government Budgeting in Croatia*. Zagreb: Institut za javne financije, 2001.

Ott, Katarina, Ante Bajo i Mihaela Pitarević. *Fiskalna decentralizacija u Hrvatskoj*. Zagreb: Institut za javne financije, 2002.

Shim, Jae K., Siegel, Joe K., i Shim, Allison I. *Budgeting Basics and Beyond*. New Jersey: John Wiley & Sons, Inc., Hoboken, 2012.

Statut grada Siska. Službeni glasnik Sisačko-moslavačke županije, 2018, br. 12/09, 20/09, 9/10, 4/13, 6/13. <https://sisak.hr/wp-content/uploads/2010/07/Statut-Grada-Siska-pročišćeni-tekst.pdf> (pristupljeno 20. veljače 2024.)

Swain, John W., i Reed, Burton J., *Budgeting for Public Managers*, London i New York: Routledge, 2015.

Theiss, Edwin L. „The Beginnings of Business Budgeting“. *American Accounting Association* 12, br. 1 (1937): 43-45. <https://www.jstor.org/stable/239028> (pristupljeno 5. veljače 2024.)

Vašiček, Davor i Vašiček, Vesna. *Računovodstvo proračunskih i neprofitnih organizacija*. Rijeka: Ekonomski fakultet Sveučilišta u Rijeci, 2016.

Vašiček, Vesna i Roje, Gorana. *Public Sector Accounting, Auditing and Control in South Eastern Europe*. London: Springer International Publishing; Palgrave Macmillan, 2019.

Zakon o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Narodne Novine, 2017.-2023., br. 127, 138, 151, 114. <https://www.zakon.hr/z/411/Zakon-o-financiranju-jedinica-lokalne-i-područne-regionalne-samouprave> (pristupljeno 18. veljače 2024.)

Zakon o koncesijama. Narodne Novine, 2017, br. 69. <https://www.zakon.hr/z/157/Zakon-o-koncesijama> (pristupljeno 21. veljače 2024.)

Zakon o proračunu. Narodne Novine, 2021, br. 144. <https://www.zakon.hr/z/283/Zakon-o-proracunu> (pristupljeno 20. veljače 2024.)

Popis ilustracija

Tablice

Tablica 1. Izvršeni proračuni Grada Siska za razdoblje 2018.-2022. godine.	23
Tablica 2. Analiza prihoda grada Siska za razdoblje od 2018.-2022. godine.	25
Tablica 3. Rashodi grada Siska za razdoblje od 2018.-2022. godine sukladno ekonomskoj klasifikaciji rashoda.	28
Tablica 4. Račun prihoda i rashoda i račun financiranja u razdoblju od 2022. do 2024. godine.	33

Grafikoni

Grafikon 1. Prihodi i rashodi proračuna grada Siska u razdoblju od 2022.-2026. (u mil. eura)	32
Grafikon 2. Prikaz planiranog održavanja komunalne infrastrukture za 2024. godinu.	34
Grafikon 3. Financijska ulaganja u objekte Upravnog odjela za obrazovanje, kulturu, sport, branitelje i civilno društvo.	34
Grafikon 4. Prikaz bitnih projekata grada Siska za razdoblje 2024.-2026.	35

Slike

Slika 1. Shematski prikaz upravnih odjela grada Siska.	20
--	----