

Vodič kroz proračun Grada Zagreba

Other / Ostalo

Publication status / Verzija rada: **Published version / Objavljena verzija rada (izdavačev PDF)**

Publication year / Godina izdavanja: **2014**

Permanent link / Trajna poveznica: <https://urn.nsk.hr/urn:nbn:hr:242:114571>

Rights / Prava: [Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International/Imenovanje-Nekomercijalno-Bez prerada 4.0 međunarodna](#)

Download date / Datum preuzimanja: **2025-01-02**



Repository / Repozitorij:

[Institute of Public Finance Repository](#)

Vodič kroz proračun Grada Zagreba



Vodič kroz proračun Grada Zagreba

NAKLADNIK

Grad Zagreb, Trg S. Radića 1, Zagreb

ZA NAKLADNIKA

Gradski ured za financije Grada Zagreba

PRIREDIO

Institut za javne financije, Zagreb

GRAFIČKI DIZAJN I PRIPREMA

Bachrach & Krištofić

NJI₃

ISBN 978-953-7479-39-8

Vodič kroz proračun Grada Zagreba

GRADSKI URED ZA FINACIJE
GRAD ZAGREB



ZAGREB
2014.



SADRŽAJ

PREDGOVOR

UVOD

1

O GRADU ZAGREBU

5

Koje javne poslove Grad obavlja?

5

Korisnici gradskog proračuna

6

Trgovačka društva u gradskom vlasništvu

6

ZAGREBAČKI PRORAČUN

9

Kako izgleda gradski proračun?

9

Proračunski prihodi

13

Proračunski rashodi

19

Mjere viška/manjka

28

Račun financiranja

31

Dug

33

ZAGREBAČKI PRORAČUNSKI PROCES

35

Glavni sudionici gradskog proračunskog procesa

35

Faze gradskog proračunskog procesa

37

Uključivanje građana u gradski proračunski proces

45

KORISNE MREŽNE STRANICE

47

POJMOVNIK

49

PREDGOVOR

Građanke i građani grada Zagreba,

namjera je ovoga vodiča na što jednostavniji i pristupačniji način pojasniti zagrebački proračun. Kao glavni i veliki grad, s istovremenim statusom županije, Grad Zagreb ima i veliki proračun koji utječe na život svih njegovih stanovnika, a posredno i žitelja čitave države.

Budući da uplaćujete sredstva u zagrebački proračun, očekuje se i vaše zanimanje za način raspodjele i trošenja tih sredstava. Treba li Grad Zagreb više ili manje (ili drukčije) ulagati u obrazovanje ili socijalnu zaštitu, javni red i sigurnost, zaštitu okoliša, javni prijevoz, sport...? Tko može bolje odgovoriti na ta, i brojna druga pitanja, od samih građana?

Da biste mogli sudjelovati u odlučivanju o proračunu, neophodne su vam informacije i znanja o proračunu i proračunskim procesima, no proračunski je proces dugotrajan i složen, a proračunski su dokumenti veliki i opterećeni specifičnim pojmovima, klasifikacijama, numeracijama... Premda je sve to, naravno, nemoguće objasniti u ovako kratkom vodiču, valja se nadati da ćete uz njegovu pomoć dobiti bar osnovne informacije o tome kako se prikupljaju prihodi, na što se i kako sredstva troše, kako izgleda proračunski proces – od prvotnog prijedloga proračuna do krajnjeg izvještaja o njegovu izvršenju – te tko je u kojoj fazi i za što odgovoran.

Nakon ovoga općeg vodiča, redovito će se objavljivati kratki vodiči uz svaki ključni proračunski dokument – prijedlog proračuna, izglasani proračun, izvještaj o godišnjem izvršenju proračuna i uz rebalanse proračuna. Uz tiskana izdanja, svi vodiči će biti dostupni i na mrežnim stranicama Grada Zagreba.

Nadamo se da će građanke i građani Zagreba, uz pomoć ovog općeg i budućih kratkih vodiča, pronalaziti odgovore na brojna pitanja i biti spremni sudjelovati u gradskom proračunskom procesu. Na taj bi način mogli pridonositi racionalnijem upravljanju gradskim sredstvima, njihovoj pravednijoj raspodjeli te kvalitetnijem i učinkovitijem pružanju gradskih dobara i usluga.

Zagreb, studeni 2014.

Gradski ured za financije Grada Zagreba

UVOD

SVRHA I SADRŽAJ VODIČA

Svrha vodiča je omogućiti građanima i medijima da na prihvatljiv način upoznaju proračun Grada Zagreba, te da uz njegovu pomoć mogu i sami potražiti detalje koji ih zanimaju i uključiti se u gradski proračunski proces.

Nakon uvodnoga dijela, u kojem se objašnjava gradski proračun, u drugome je riječ o tome što grad radi i tko su korisnici gradskog proračuna, u trećemu se nudi struktura proračunskih prihoda i rashoda, a u četvrtome se izlaže sâm proračunski proces. Na kraju se nalaze korisne mrežne stranice i pojmovnik.

ŠTO JE PRORAČUN GRADA ZAGREBA?

Svaki je proračun, pa tako i zagrebački, najkraće rečeno plan prihoda i rashoda za neko vremensko razdoblje.





Prihodi, rashodi, primici i izdaci

*U vodiču će se, zbog pojednostavljenja, uglavnom govoriti o prihodima i rashodima. Međutim, u proračunskoj terminologiji, osim pojmova prihodi i rashodi, postoje i primici i izdaci. Pritom se prihodi i rashodi koriste u računu prihoda i rashoda kada je riječ o poslovanju te o prodaji i nabavi **nefinancijske imovine**, a primici i izdaci u računu financiranja kad je riječ o **financijskoj imovini**, uzimanju, davanju i otplatama zajmova. Ukratko, prihodi i rashodi vezuju se uz nefinancijske, a primici i izdaci uz financijske transakcije.*

nefinancijska imovina
proizvedena (npr. zgrade, postrojenja, oprema, zalihe) i neproizvedena (npr. zemljišta, patenti, koncesije).

financijska imovina
novac, depoziti, obveznice, zajmovi, itd.

Kako bismo lakše shvatili gradski proračun, krenimo od obiteljskoga. Svaka obitelj ima različite potrebe i želje. Za njihovo ostvarenje potreban je novac kojeg je rijetko kada dovoljno, pa se potrebe i želje moraju usklađivati s financijskim mogućnostima. Lakše je, naravno, funkcionirati ako se redovito planiraju prihodi i rashodi. Tada ne bi smjelo biti iznenađenja, tj. većih neplaniranih rashoda, jer su "financije pod kontrolom". Jednako kao i obitelji, i Gradu je lakše funkcionirati ako redovito planira prihode i rashode.

Pokušavamo li napraviti obiteljski proračun za idući mjesec, on će ovisiti o planiranim prihodima, te potrebama i željama u idućem mjesecu. Ukoliko nam ono što zaradimo dostaje za hranu, odjeću, komunalije i sl., a u idućem mjesecu nemamo većih potreba i želja, relativno ćemo lako uskladiti prihode i rashode. No, situacija postaje teža želimo li kupiti perilicu suđa ili auto, što ne možemo financirati prihodima ostvarenim u samo jednom mjesecu. Premda su nam perilica ili auto potrebni, možemo od njih odustati i imati usklađene prihode i rashode. Ili ih možemo kupiti, ukoliko smo potrebna sredstva uštedjeli ili ako ih – od obitelji, prijatelja ili banke – možemo pozajmiti. Međutim, sve spomenuto moramo dobro isplanirati. No, ako idući mjesec namjeravamo nešto više zaraditi, a manje trošiti, prihodi će nam biti veći od rashoda, pa će nas mučiti "slatke" brige – što s viškom novca. Možemo ga držati kod kuće, stavljati na štedni račun, uložiti u razne fondove, nekome posuditi ili ranije otplatiti neki dug ili kredit. Na taj se način osiguravamo za neka buduća, manje izdašna vremena.

Sve to vrijedi i za Grad Zagreb koji, kao i svi drugi gradovi – prema [Zakonu o proračunu](#) – mora planirati prihode i rashode za svaku godinu. Grad je vrlo složeni organizam, pa je njegov proračun znatno složeniji od obiteljskoga. No, bez obzira na jednostavnu ili složenu strukturu, bit proračuna je uvijek ista – planiranje i usklađivanje prihoda i rashoda za određeno vremensko razdoblje.

Ukratko, gradski je proračun dokument kojim se u skladu sa zakonom planiraju gradski prihodi i rashodi za jednu – fiskalnu ili proračunsku – godinu, a donosi ga Gradska skupština.

Što je fiskalna ili proračunska godina?

Razdoblje od dvanaest mjeseci za koje se planiraju prihodi i rashodi. U Hrvatskoj se fiskalna ili proračunska godina poklapa s kalendarskom i traje od 1. siječnja do 31. prosinca.

Kako saznati koliki su gradski prihodi i rashodi?

Informacije o приходима i rashodima zagrebačkog proračuna dostupne su na mrežnim stranicama [Grada](#), [Ministarstva financija](#) i u "Službenom glasniku Grada Zagreba".

Postoje **načela proračuna** kojih se moraju pridržavati svi koji sastavljaju proračune, pa tako i Grad Zagreb, uz pomoć kojih **predstavnička vlast** (Skupština) može kontrolirati i ograničavati **izvršnu vlast** (gradonačelnik) u prikupljanju sredstava i načinu njihova trošenja.

Načelo uravnoteženosti – prihodi moraju biti jednaki rashodima, odnosno Grad smije trošiti samo onoliko sredstava koliko ih može prikupiti. Ukoliko se tijekom godine, zbog nepredviđenih okolnosti (npr. poplava) povećaju rashodi, ili se zbog niže stope gospodarskog rasta od planirane smanje prihodi, proračun se mora uravnotežiti. U tom se slučaju moraju smanjivati rashodi ili pronalaziti novi prihodi. Ravnoteža se najčešće postiže **zaduživanjem** ili prodajom imovine, a za to je tijekom godine neophodno donijeti izmjene i dopune, tj. **rebalans** proračuna.

Načelo jedne godine – prihodi i rashodi se planiraju za jednu proračunsku, odnosno kalendarsku godinu.

Načelo jedinstva i točnosti – svi proračunski prihodi moraju biti prikazani u samom proračunu, a rashodi se moraju trošiti na način i u iznosima kako je proračunom planirano.



načelo proračuna

načela kojih se moraju pridržavati svi koji se bave proračunom: načela uravnoteženosti, jedne godine, jedinstva i točnosti, univerzalnosti, specifikacije, transparentnosti i dobrog financijskog upravljanja.

predstavnička vlast

gradska skupština čiji se članovi na četiri godine biraju na neposrednim izborima, tajnim glasovanjem.

izvršna vlast

gradonačelnik koji se na četiri godine bira neposredno na izborima tajnim glasovanjem.

zaduživanje

uzimanje kredita, zajma ili izdavanje vrijednosnih papira.

rebalans

izmjena proračunskih iznosa, odnosno njihovo smanjenje i/ili povećanje u odnosu na planirane iznose.



ekonomska klasifikacija

prikaz proračunskih prihoda (npr. porezi, pomoći, od imovine) i rashoda (npr. naknade zaposlenima, subvencije, socijalne naknade) prema ekonomskoj namjeni.

proračunska klasifikacija

sustav prikazivanja proračunskih prihoda i rashoda po određenim kriterijima (npr. po nositelju, cilju, namjeni, vrsti, lokaciji i izvoru financiranja).

transparentnost

mogućnost javnosti da dobije potpune, bitne, točne, pravovremene i razumljive informacije.

Načelo univerzalnosti – svi proračunski prihodi mogu se koristiti za financiranje svih rashoda. No, postoje i zakonom i odlukama propisane iznimke, npr. prihodi od komunalne naknade mogu se koristiti samo za odvodnju atmosferskih voda, čišćenje i održavanje javnih površina, održavanje nerazvrstanih cesta, groblja i krematorija te javnu rasvjetu.

Načelo specifikacije – svi prihodi moraju biti raspoređeni po **ekonomskoj klasifikaciji** i iskazani prema izvorima, a rashodi prema **proračunskim klasifikacijama** te moraju biti uravnoteženi s prihodima.

Načelo transparentnosti – proračun mora biti dostupan javnosti, pa se izglasani proračun objavljuje u gradskom “**Službenom glasniku**”. Potpuni polugodišnji i godišnji izvještaji o izvršenju proračuna moraju se objaviti na **mrežnim stranicama Grada**, a dio i u “Službenom glasniku”.

Transparentnost (otvorenost) proračuna

Pristup informacijama o prihodima i rashodima može: pomoći građanima da razumiju i sudjeluju u odlučivanju o političkim i ekonomskim odlukama koje utječu na njihovu svakodnevicu; povećati kontrolu i time utjecati na odgovornost vlasti prema građanima; pomoći u suzbijanju korupcije i postizanju veće efikasnosti javnih usluga.

Indeks otvorenosti proračuna hrvatskih županija, gradova i općina 2013. i 2014. kretao se od 0 do 7. Grad Zagreb ostvario je indeks 5, što ga svrstava među proračunski transparentnije lokalne jedinice. Više o tome u tekstu “Otvorenost proračuna hrvatskih županija, gradova i općina 2013.-14.”

Načelo dobrog financijskog upravljanja – proračunska se sredstva moraju koristiti ekonomično, učinkovito i djelotvorno.

Za planiranje, izradu i izvršavanje obiteljskog proračuna odgovorne su same obitelji. U gradskom proračunu, Grad je odgovoran državi i građanima. Gradonačelnik mora detaljno, uredno i redovito prikazivati podatke o prikupljanju i trošenju novca građana, pa su i gradski proračun i gradski proračunski procesi podrobno određeni **Zakonom o proračunu**, **Zakonom o fiskalnoj odgovornosti** i nizom drugih pravnih propisa (npr. **Statutom Grada**, **Poslovníkom gradonačelnika**, **Poslovníkom Skupštine** i **Odlukom o ustrojstvu i djelokrugu gradskih upravnih tijela**).



O GRADU ZAGREBU

KOJE JAVNE POSLOVE GRAD OBAVLJA?

Grad Zagreb je posebna jedinstvena, teritorijalna i upravna cjelina čiji su položaj, djelokrug i ustrojstvo definirani [Zakonom o Gradu Zagrebu](#) i [Zakonom o lokalnoj i područnoj \(regionalnoj\) samoupravi](#). Jedini je grad u Hrvatskoj koji istovremeno ima položaj i grada i županije, što znači da obavlja sve poslove za koje su zaduženi gradovi i županije.

Kao **veliki grad**, Zagreb samostalno odlučuje o obavljanju niza poslova kojima se zadovoljavaju potrebe građana, a koji Ustavom ili zakonom nisu dodijeljeni **državnim tijelima**, pa tako primjerice:

- donosi prostorne planove (npr. urbanistički plan);
- organizira opskrbu pitkom vodom i odvodnju otpadnih voda, skupljanje i odlaganje komunalnog otpada, javni prijevoz, tržnice, održavanje groblja, dimnjačarske poslove, javnu rasvjetu i druge komunalne djelatnosti;
- osniva dječje vrtiće i osnovne škole, vatrogasne ustanove, itd.

Kao **županija**, Zagreb samostalno odlučuje o poslovima od županijskog (regionalnog) značaja, primjerice:

- osniva srednje škole i učeničke domove, zdravstvene ustanove (bolnice, domove zdravlja, zavode za javno zdravstvo, hitnu medicinsku pomoć, itd.);
- financira programe gospodarskog razvoja, kulturnih i sportskih organizacija, itd.

Za obavljanje tih poslova ustrojena su 22 **gradska upravna tijela** (npr. stručne službe gradonačelnika i Skupštine, uredi za financije, zdravstvo, ili Zavod za zaštitu spomenika kulture i prirode i dr.) s oko 3.000 zaposlenih. Na mrežnim stranicama Grada nalazi se [popis i detaljne informacije o svim gradskim uredima, zavodima i službama](#). Odluku o ustrojstvu

veliki grad

jedinica lokalne samouprave s više od 35.000 stanovnika; gospodarsko, financijsko, kulturno, zdravstveno, prometno i znanstveno središte šireg okruženja.

državno tijelo

ministarstva, državni uredi, državne upravne organizacije i uredi državne uprave u županijama.

županija

jedinica područne (regionalne) samouprave koja obuhvaća više prostorno povezanih općina i gradova, a predstavlja prirodnu, povijesnu, prometnu, gospodarsku, društvenu i samoupravnu cjelinu.

gradsko upravno tijelo

ured, zavod ili služba koja obavlja poslove za koje je grad nadležan.

i djelokrugu rada gradskih tijela donosi Skupština, njima upravljaju pročelnici, a na čelu Stručne službe Skupštine je tajnik. Pročelnike i tajnika na temelju javnog natječaja imenuje gradonačelnik kojemu su odgovorni i kojih može i razriješiti.

KORISNICI GRADSKOG PRORAČUNA

Korisnici gradskog proračuna su institucije koje je Grad osnovao i koje se većim dijelom financiraju iz tog proračuna (npr. osnovne škole i dječji vrtići). Njihov popis za iduću godinu se u svibnju ili lipnju tekuće godine objavljuje u ["Narodnim novinama"](#) i [na mrežnim stranicama Ministarstva financija](#).

Grad trenutno ima 321 proračunskog korisnika, s otprilike 7.800 zaposlenih. Neki od korisnika su, primjerice: Javna vatrogasna postrojba, Zoološki vrt, Dječja bolnica Srebrnjak, Zavod za hitnu medicinu, Knjižnice grada Zagreba, Muzej Grada Zagreba, Kazalište Trešnja, Koncertna dvorana Vatroslava Lisinskog, Kulturno informativni centar, Dječji vrtić Bajka, Osnovna škola Augusta Šenoae, Škola za klasični balet, Gornjogradska gimnazija, Učenički dom Maksimir ili Dom za starije i nemoćne osobe Dubrava.



subvencija

bespovratno davanje sredstava za poticanje proizvodnje dobara ili pružanje usluga.

pomoć ili dotacija

bespovratni prijenos sredstava: tekući (za tekuće rashode) i kapitalni (za nabavu dugotrajne imovine) te namjenski i nenamjenski.

TRGOVAČKA DRUŠTVA U GRADSKOM VLASNIŠTVU

Za obavljanje javnih službi i djelatnosti u javnom interesu, Grad može osnivati trgovačka društva. Budući da se ta društva ne financiraju većim dijelom iz gradskog proračuna, ona nisu ni njegovi korisnici, pa se njihovi prihodi i rashodi u njemu ne prikazuju. Stoga se ni ovaj vodič neće detaljnije baviti prihodima i rashodima tih društava.

Grad i trgovačka društva u njegovu vlasništvu povezani su na različite načine i često je teško utvrditi sve njihove veze. Ipak, valja naglasiti da Skupština jednom godišnje raspravlja o njihovim godišnjim financijskim izvještajima. Grad ta društva pomaže **subvencijama** (npr. za sufinanciranje javnoga prijevoza) i kapitalnim **pomoćima** (npr. za otplate zaduženja za obnovu i rekonstrukciju voznoga parka), te jamstvima za kredite i suglasnostima za zaduženje.

Grad je stopostotni vlasnik Zagrebačkog holdinga, Razvojne agencije i Centra za gospodarenje otpadom. Također ima i udjele u sljedećim trgovačkim društvima: Terme Zagreb (50%), APIS IT (49%), Vodoprivreda Zagreb (36%), Zračna luka Zagreb (35%) i BICRO BIOCentar (13%).



Zagrebački holding

Gradsko komunalno gospodarstvo osnovano je 2005., a 2007. promijenilo je naziv u Zagrebački holding. Bavi se komunalnim, prometnim i tržišnim djelatnostima i jedna je od najvećih hrvatskih tvrtki s više od 13.000 zaposlenih. Sastoji se od 15 podružnica, te nekoliko institucija kojima je osnivač ili suosnivač (9 trgovačkih društava i jedna ustanova).

Holdingove podružnice su: Autobusni kolodvor, Čistoća, Gradska groblja, Robni terminali, Stanogradnja, Tržnice, Upravljanje sportskim objektima, Vladimir Nazor (djelatnosti ugostiteljstva i turizma), Zagrebparking, Zagrebačke ceste, Zagrebački digitalni grad, ZET, Velesajam, ZGOS (vođenje pogona i sanacija komunalnog odlagališta otpada u Jakuševcu), te Zrinjevac.

Holding ima i stopostotni udio u trgovačkim društvima: AGM, Centar, Plinara, Plinara opskrba, Stambeno-komunalno gospodarstvo, Vodoopskrba i odvodnja, Arena, Stanogradnja, te 51% u Zagreb plakatu i osnivačka prava u Gradskim ljekarnama.

Podrobnije informacije o trgovačkim društvima u vlasništvu Grada i Holdinga, uključujući njihove prihode i rashode, mogu se pronaći na [mrežnim stranicama Grada](#).

ZAGREBAČKI PRORAČUN

Ovaj se dio bavi strukturom zagrebačkog proračuna, izvorima financiranja i trošenjem prikupljenih sredstava, proračunskim manjkom, viškom i dugom.



KAKO IZGLEDA GRADSKI PRORAČUN?

Gradski se proračun sastoji od tri dijela. Prvi, *opći dio*, obuhvaća račun prihoda i rashoda te račun financiranja. Drugi, *posebni dio*, prikazuje rashode i izdatke financiranja po vrstama, organizacijskim jedinicama i njihovim korisnicima, dodatno raspoređene po programima koji se sastoje od **aktivnosti** i projekata. Treći, *plan razvojnih programa*, sadrži ciljeve i prioritete razvoja Grada, povezane s programskom i organizacijskom klasifikacijom proračuna.

aktivnost

dio programa za koji nije unaprijed utvrđeno vrijeme trajanja, a u kojem su planirani rashodi i izdaci za ostvarivanje ciljeva utvrđenih programom.

Opći dio proračuna



Slika 1: Opći dio proračuna

Prikazana struktura – slika 1 – zapravo je vrlo jednostavna. Na *računu prihoda i rashoda* prikazuju se prikupljena i potrošena sredstva u toku jedne godine. Budući da su prihodi rijetko kada jednaki rashodima, postoji i *račun financiranja* na kojem se evidentira što se radi s viškom sredstava kada su prihodi veći od rashoda ili kako se financira manjak sredstava ukoliko su rashodi veći od prihoda.

Kućni proračuni obično nisu toliko složeni da bi nam bila potrebna ova-ko pregledna i precizna struktura. Osim toga, za razliku od Grada koji je dužan transparentno voditi svoje financije, mi najčešće nikome ne moramo iskazivati prihode, niti se opravdavati na što trošimo vlastiti novac. Međutim, primjera radi, plaće, honorare, zaradu od obrta ili prihode od

kamata na štednju vodili bismo kao *prihod* na računu prihoda i rashoda. Novi štednjak, telefonske račune ili kamate stambenoga kredita na tom bismo računu vodili kao *rashod*. Istovremeno, uzimanje kredita ili pozajmice rodbini i prijateljima evidentirali bismo na računu financiranja.

Podjele nas u prvi tren mogu zbunjavati, ali omogućuju uvid u brojne gradske aktivnosti i osiguravaju transparentnost prikupljanja i trošenja sredstava.

Kako se snaći u gradskom proračunu?

Pri prvom suočavanju s proračunom, neka vas ne obeshrabri njegova veličina, jer snalaženje je relativno jednostavno. U općem dijelu se možete uputiti u prihode i rashode te račun financiranja po ekonomskoj klasifikaciji, jer su svi podijeljeni na tri razine. Prva su razina razredi, druga skupine, a treća podskupine. Evo kako to izgleda na primjeru nekoliko osnovnih prihoda i rashoda:



materijalni rashod

vrijednost dobara i usluga koje Grad kupuje na slobodnom tržištu za obavljanje svojih aktivnosti (npr. zakupnine, najamnine, usluge telefona, pošte).

Razred	Skupina	Podskupina	Naziv
6			Prihodi poslovanja
	61		Prihodi od poreza
		611	Porez i prirez na dohodak
		613	Porezi na imovinu, itd.
	63		Pomoći iz inozemstva (darovnice) i od subjekata unutar općeg proračuna
		632	Pomoći od međunarodnih organizacija te institucija i tijela EU-a
		633	Pomoći iz proračuna, itd.
3			Rashodi poslovanja
	31		Rashodi za zaposlene
		311	Plaće (bruto)
		312	Ostali rashodi za zaposlene
		313	Doprinosi na plaće
	32		Materijalni rashodi
		321	Naknade troškova zaposlenima
		322	Rashodi za materijal i energiju, itd.

Ekonomska klasifikacija prikazuje prihode po prirodnim vrstama, a rashode po ekonomskoj namjeni kojoj služe. Proračun se donosi na trećoj razini, odnosno na razini podskupine (npr. 611 – porez i prirez na dohodak ili 632 – pomoći od međunarodnih organizacija), ali se izvršava na još detaljnijoj, četvrtoj razini koja se ne objavljuje.

Posebni dio proračuna

Kako bi se javnost informirala o detaljima potrošnje proračunskih sredstava, u posebnom se dijelu proračuna prikazuju rashodi i izdaci financiranja. Posebni je dio proračuna na prvi pogled izrazito složen, jer se sastoji od tri dijela – organizacijske, programske i ekonomske klasifikacije – no ne treba se obeshrabriti. Na slici 2 prikazana je njegova struktura.



Slika 2: Posebni dio proračuna s primjerima

Najviša razina u organizacijskoj klasifikaciji su *razdjeli* koji se sastoje od jedne ili više glava. *Glava* je organizacijska razina utvrđena za potrebe planiranja i izvršavanja proračuna, a sastoji se od jednog ili više proračunskih korisnika. Za svaki razdjel i glavu rashodi i izdaci financiranja dalje se dijele po programima usmjerenima na ostvarenje ciljeva proračunskih korisnika. Svaki program obično ima i aktivnosti i projekte čije šifre počinju slovima A (aktivnost), K (kapitalni projekt) ili T (tekući projekt), a rashodi i izdaci financiranja dodatno se prikazuju i po podskupinama ekonomske klasifikacije.

Aktivnosti i projekti

I aktivnosti i projekti su dijelovi programa za koje se planiraju rashodi i izdaci neophodni za ostvarivanje ciljeva programa; za aktivnosti nije unaprijed utvrđeno vrijeme trajanja, a za projekte jeste.



Projekti se planiraju jednokratno; mogu biti tekući (npr. osiguranje pomoćnika učenicima s teškoćama), ili kapitalni (npr. sanacija klizišta). Provedbom tekućeg projekta se ne povećava imovina, dok kapitalni podrazumijeva ulaganje u povećanje imovine.

Ovo je znatno kompliciraniji prikaz od uobičajenih kućnih proračuna, ali uz malo mašte može se relativno zorno prikazati o čemu se radi. Zamislimo da živimo u kući s još dvije obitelji, primjerice supružnici s dvoje manje djece (1. kat), roditelji jednog od supružnika (2. kat) i posebno obitelj najstarijega sina (potkrovlje). Proračun cijele kuće dijeli se tada na tri zasebna obiteljska proračuna (po katovima), od čega svaki predstavlja jedan razdjel ovako zamišljene organizacijske klasifikacije. Pretpostavimo da svaki od supružnika ima vlastiti proračun, odnosno iznos koji mjesečno može trošiti. Proračun svakog od supružnika jest glava, a unutar glave supruge uključeni su i proračuni za još dvoje male djece, koji su korisnici. Zamislimo sad da su svi troškovi koje supruga mjesečno podmiruje jednostavno kategorizirani po programima, pa su tako, primjerice, trošak stanovanja ili trošak za domaćinstvo mogući programi supruge. Tipična aktivnost unutar programa troška stanovanja mogla bi biti plaćanje režijskih troškova, dok bi pod projekte mogli uključiti, primjerice, plaćanje rata stambenog kredita.

Plan razvojnih programa

Plan razvojnih programa je sastavni dio proračuna koji se sastavlja za trogodišnje razdoblje. Sadrži strateške ciljeve i prioritete razvoja povezane s programskom i organizacijskom klasifikacijom proračuna. Na gradskim mrežnim stranicama postoji i [Zagreb Plan](#) s ciljevima i prioritetima razvoja do 2020.

Ciljevi i programi	Organizacijska klasifikacija	Planirana sredstva	Pokazatelji rezultata
Strateški cilj	Razdjel	Ostvareno u prethodnoj godini	Polazna vrijednost iz prethodne godine
Posebni cilj			
Mjere	Glava		
Program iz proračuna		Planirana sredstva za iduće tri godine	Ciljane vrijednosti za iduće tri godine
Aktivnost/projekt u proračunu			

Slika 3: Plan razvojnih programa

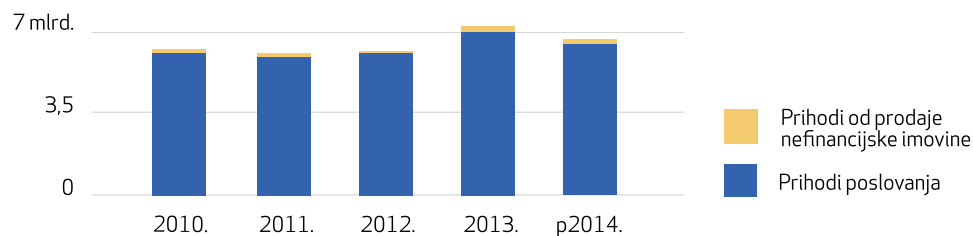
Struktura Plana razvojnih programa (slika 3) omogućuje detaljan uvid u planirane proračunske rashode u tekućoj godini, ali i planirane rashode za pojedine programe u trogodišnjem razdoblju. Kako bi potrošnja bila što transparentnija, postoje i pokazatelji rezultata kojima se nastoji izmjeriti stupanj izvršenja pojedine aktivnosti ili projekta (slika 4).

Strateški cilj: Unapređivanje kvalitete življenja						
Posebni cilj: c5.p3 Poboljšavanje društvene infrastrukture						
Mjere: c5.p3-m4 Razvoj sportske infrastrukture i kulture						
Program: fo.41001 Sportski programi						
Aktivnost: a100001 Javne potrebe u sportu						
Organizacijska klasifikacija: 00901 - Ured za obrazovanje, kulturu i sport			Polazna vrijednost (2013.)	Ciljane vrijednosti		
				2014.	2015.	2016.
Sredstva (u mil. kn)			142,6	140,4	140	140
Pokazatelji rezultata	a) broj gradskih sportskih saveza i sportskih klubova		74 saveza i 1.180 klubova			
	b) broj građana uključenih u rekreacijske aktivnosti		40.000			
	c) broj djece i mladeži u školskim i međuškolskim natjecanjima		13.500			
	d) broj osvojenih medalja u momčadskim i pojedinačnim sportovima na svjetskim i europskim natjecanjima		300			

Slika 4: Primjer aktivnosti javnih potreba u sportu iz plana razvojnih programa

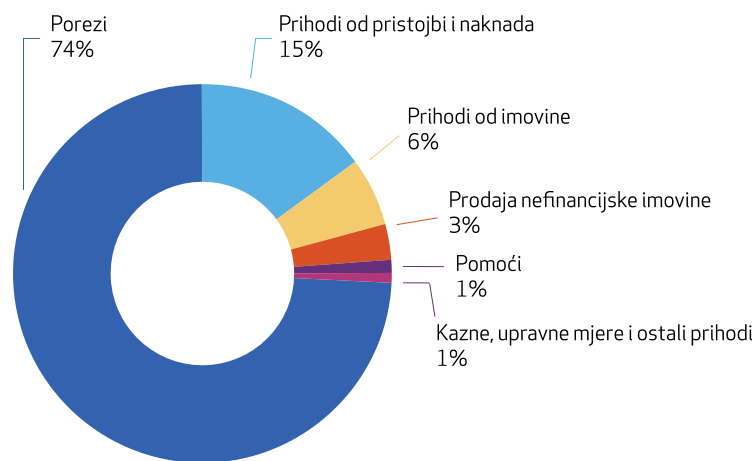
PRORAČUNSKI PRIHODI

Proračunski prihodi mogu biti poslovni i kapitalni. Poslovni su porezni (npr. porez na dohodak i prirez porezu na dohodak) i neporezni prihodi (npr. od pristojbi, kazni, imovine) te pomoći ili donacije, a kapitalni su prihodi od prodaje nefinancijske imovine (zgrada, zemljišta, postrojenja i opreme, prijevoznih sredstava, itd.). Kretanje ukupnih prihoda prikazano je na grafikonu 1.



Grafikon 1: Prihodi gradskog proračuna, 2010.– plan 2014. (u mlrd. kuna)

Ukupni prihodi gradskog proračuna u razdoblju 2010.–13. iznosili su prosječno 6,5 milijardi kuna, a 2014. planirano je prikupiti 6,8 milijardi. Podrijetlo pojedinih prihoda prikazuje grafikon 2.



Grafikon 2: Prihodi zagrebačkog proračuna, plan 2014. (u %)

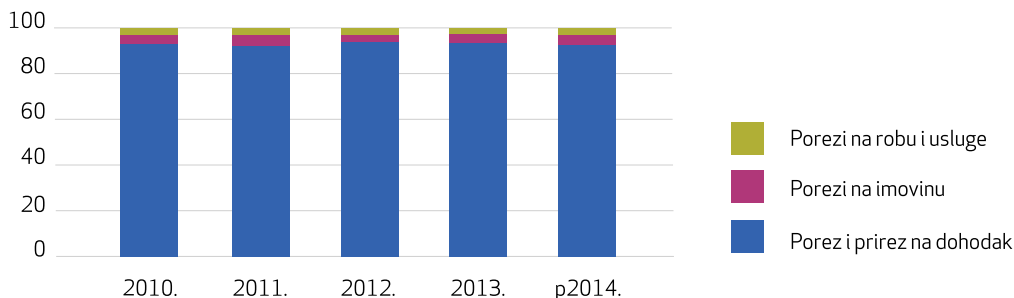


prihod poslovanja prihod od redovitih aktivnosti, npr. od poreza (porez i prerez na dohodak, porez na imovinu i na robe i usluge) i ostali prihodi (od imovine, upravnih pristojbi, kazni).

Čak tri četvrtine ukupnih prihoda čine porezi. Slijede ih prihodi od pristojbi i naknada, te prihodi od imovine. Budući da **prihodi poslovanja** čine između 97 i 98% ukupnih proračunskih prihoda, ovdje se valja prvenstveno na njih koncentrirati.

Porezni prihodi

Od poreza i prireza poreza na dohodak, poreza na imovinu te poreza na robu i usluge prikupi se čak tri četvrtine ukupnih proračunskih prihoda, a porez i prerez poreza na dohodak čine preko 90% svih poreznih prihoda (grafikon 3).



Grafikon 3: Porezni prihodi (u %)

Koliki je značaj pojedinih poreza, najbolje prikazuje podatak da se 2014. planira po građaninu prosječno mjesečno prikupiti 489 kuna iz poreza i prizreza na dohodak te 39 kuna iz ostalih poreza.

Porez na dohodak

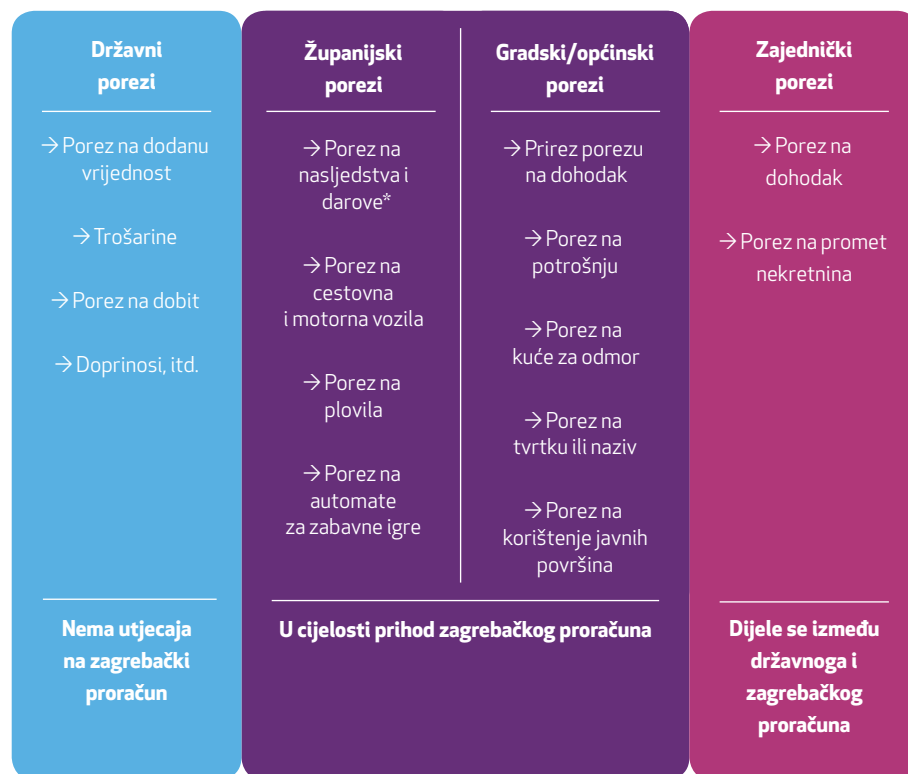
Porez na dohodak se obračunava izravno na oporezivi dohodak pojedinca. Stope su progresivne, što znači da pojedinci s višim dohotkom plaćaju i više stope, pa se time postiže ravnomjernija raspodjela dohotka nego što bi bila bez takvoga oporezivanja.

Porez je zajednički, tj. prikupljeni se iznos – prema određenom postotku – raspodjeljuje između državnog proračuna te proračuna županije i grada ili općine. Budući da Zagreb istovremeno ima status i grada i županije, pripada mu čak 84,5% od ukupno prikupljenog iznosa na području Grada.

Prizrez porezu na dohodak

Riječ je o dodatnom porezu kojega mogu propisati općine i gradovi, a plaća se povrh poreza na dohodak. Osnovica prizreza je iznos poreza na dohodak, a stope – do zakonom određenih maksimuma – određuju same općine i gradovi. Grad Zagreb bi mogao propisati maksimalnu stopu do čak 30%, no i trenutna stopa od 18% najviša je u Hrvatskoj.

Neki su porezi isključivi prihod državnog proračuna, neki su isključivo lokalni (županijski i općinski/gradski), a neki su zajednički, tj. dijele se između državnoga i lokalnih proračuna. Slika 5 prikazuje način podjele poreza i utjecaj na zagrebački proračun.



*Kod nasljeđivanja ili darovanja nekretnine stjecatelj je obveznik poreza na promet nekretnina; u tom se slučaju porezi dijele između državnoga i zagrebačkog proračuna.

Slika 5: Dijeljenje poreza između državnoga i lokalnih proračuna



područja posebne državne skrbi (PPDS) područja u kojima se želi potaknuti ekonomski i demografski oporavak.

brdsko-planinsko područje (BPP) posebnim zakonom utvrđeno područje na kojem su otežani uvjeti života i rada.

Državni porezi se ne evidentiraju u gradskom proračunu, već samo u državnome. Gradski, odnosno županijski porezi, pak, u cijelosti pripadaju proračunu Grada Zagreba, a u grafikonu 3 se već moglo vidjeti da je njihov udio, izuzev prireza porezu na dohodak, relativno beznačajan u ukupnim poreznim prihodima. Zajednički porezi – na dohodak i na promet nekretnina – dijele se između države i Grada Zagreba.

Pritom je raspodjela poreza na promet nekretnina vrlo jednostavna: od svake ubrane kune 40 lipa pripada državi, a 60 lipa općini ili gradu. Raspodjela poreza na dohodak znatno je složenija i ovisi o području na kojem se nalazi općina ili grad poreznog obveznika (uobičajena ili standardna, Grad Zagreb, područja posebne državne skrbi i brdsko-planinska područja, otoci s posebnim financijskim statusom). Budući da Zagreb ima status i grada i županije, a preuzeo je i financiranje svih decentraliziranih funkcija, od svake kune poreza na dohodak koja se ubere na njegovu području 84,5 lipa pripada zagrebačkom proračunu, a 15,5 lipa fondu izravnjanja za decentralizirane funkcije.

Decentralizirane funkcije

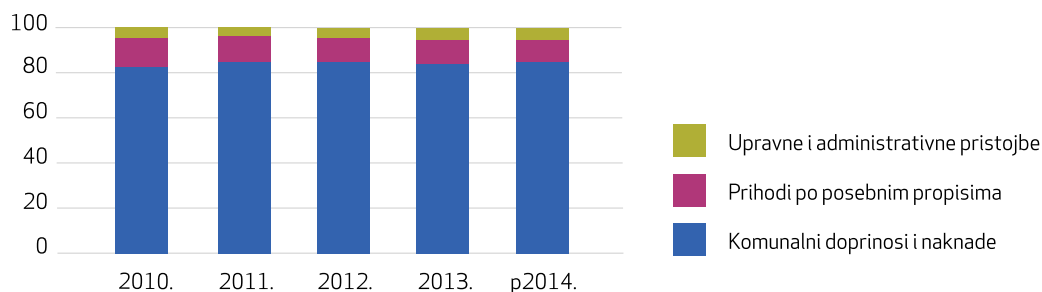
Središnja je država od 2001. omogućila lokalnim jedinicama preuzimanje odgovornosti za financiranje školstva, zdravstva, socijalne skrbi i vatrogastva. Riječ je o prijenosu ovlasti za dio troškova (materijalne troškove i izdatke za nabavu nefinancijske imovine) lokalnim jedinicama koje preuzmu odgovornost za financiranje zdravstva i školstva, te pune troškove, uključujući i plaće onim lokalnim jedinicama koje preuzmu odgovornost za financiranje socijalne skrbi (plaćanje novčanih naknada i usluga poput staračkih domova i zaštite djece) i javnih vatrogasnih postrojbi. Budući da je Grad Zagreb preuzeo sve te funkcije, od svake kune poreza na dohodak koju ubere na svom području pripada mu 12 lipa.

Fond izravnanja

Lokalnim jedinicama koje su preuzele određene ili sve decentralizirane funkcije, a iz dodatnog udjela u porezu na dohodak ne ostvaruju dovoljno sredstava za zadovoljavanje minimalnog financijskog standarda kojeg propisuje nadležno ministarstvo, središnja država dodjeljuje pomoći iz fonda izravnanja.

Prihodi od pristojbi i naknada

Prihodi od pristojbi i naknada čine oko 15% posto ukupnih prihoda gradskog proračuna, a koriste se isključivo za zakonom propisane namjene.



Grafikon 4: Prihodi od pristojbi i naknada (u %)

Preko 80% tih prihoda čine komunalni doprinosi i naknade (za 2014. planirano čak 860 mil. kuna). Prihodi po posebnim propisima su npr. prihodi od

sufinanciranja cijene programa predškolskoga odgoja te iz cijene komunalne usluge (vodoopskrba i odvodnja), dok su *upravne i administrativne pristojbe* prihodi od prodaje državnih biljega, naknade za odlaganje otpada i slično. Svaki građanin u gradski proračun mjesečno prosječno uplaćuje 107 kuna tih pristojbi i naknada, od čega je 90 kuna komunalnih doprinosa i naknada.



Komunalni doprinosi i naknade

Komunalnu naknadu plaćaju vlasnici i korisnici stambenog, poslovnog i garažnog prostora, neizgrađenog građevnog zemljišta i građevnog zemljišta koje služi za obavljanje poslovne djelatnosti. Prikupljenim se sredstvima financira odvodnja atmosferskih voda, javna rasvjeta, čišćenje i održavanje javnih površina, nerazvrstanih cesta, groblja i krematorija. Visinu naknade određuje sam Grad, a ovisi o lokaciji, vrsti i veličini nekretnine.

Komunalni doprinosi se plaćaju za građenje i korištenje objekata i uređaja komunalne infrastrukture za javne površine, nerazvrstane ceste, groblja, krematorije i javnu rasvjetu. Plaćaju ih vlasnici građevne čestice, a Grad im određuje visinu, ovisno o lokaciji i veličini.

Prihodi od imovine

Prihodi od imovine – oko 6% ukupnih proračunskih prihoda – gotovo u potpunosti potječu od korištenja nefinancijske imovine, odnosno od:

- naknada za ceste koje se godišnje plaćaju pri registraciji vozila;
- zakupa i iznajmljivanja imovine (npr. poslovnih prostora, reklamnih panoa i ormarića, terasa, parkirališnih mjesta, kioska);
- naknada za korištenje imovine (npr. spomeničke rente, zadržavanje nezakonito izgrađenih zgrada);
- naknada za koncesije (npr. za obavljanje javnozdravstvene službe, pogrebnih usluga, korištenje voda, distribuciju plina i toplinske energije).

Osim prihoda od korištenja nefinancijske imovine, postoje i prihodi od prodaje nefinancijske imovine, koji se vode zasebno, pa će se zasebno i pojasniti.

Ostali prihodi poslovanja

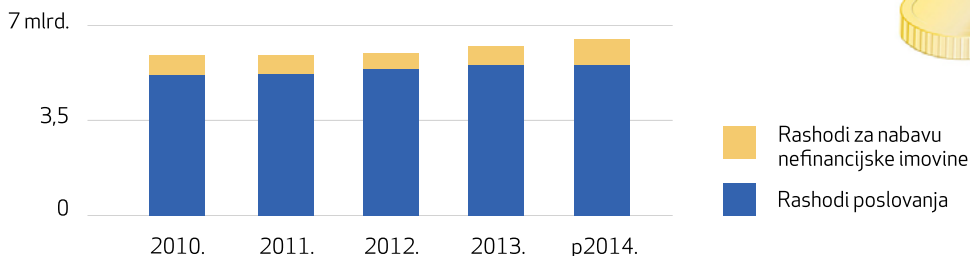
To su razne pomoći, prihodi od kazni i upravnih mjera i dr. (ukupno tek nešto više od 2% ukupnih proračunskih prihoda).

Prihodi od prodaje nefinancijske imovine

Između 2 i 3% ukupnih proračunskih prihoda čine prihodi od neproizvedene nefinancijske imovine (npr. prodaja zemljišta) i proizvedene nefinancijske imovine (npr. prodaja stambenih objekata).

PRORAČUNSKI RASHODI

Nakon upoznavanja s prikupljanjem prihoda, valja objasniti kako se ti novci troše. Kretanje ukupnih proračunskih rashoda prikazuje grafikon 5.



Grafikon 5: Rashodi gradskog proračuna, 2010.– plan 2014. (u mlrd. kuna)

Ukupni rashodi su u razdoblju 2010.–13. iznosili prosječno 6,4 milijardi kuna, a u 2014. planira se oko 6,8 milijardi kuna. To znači da Grad na svakog građanina troši prosječno 8.827 kuna godišnje, odnosno 736 kuna mjesečno.

Da bi se moglo vidjeti tko, gdje i na što troši sredstva iz gradskog proračuna, rashodi se i u općem i u posebnom dijelu proračuna prikazuju prema: *ekonomskoj klasifikaciji* (npr. naknade zaposlenima, građanima i kućanstvima te subvencije); *programskoj klasifikaciji* po programima, aktivnostima i projektima (npr. zaštita okoliša, informatizacija) i *organizacijskoj klasifikaciji* (npr. Ured gradonačelnika, Služba za **mjesnu samoupravu**, Ured za obrazovanje, kulturu i sport).

Ekonomska klasifikacija proračunskih rashoda

Grad prikazuje rashode po ekonomskoj klasifikaciji i tu se može vidjeti koliko se troši npr. za naknade zaposlenima, subvencije i pomoći.

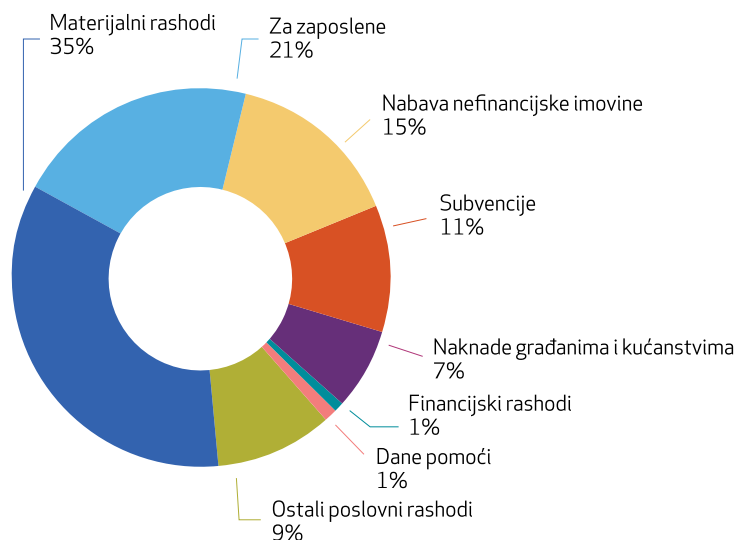


mjesna samouprava
mjesni odbori, gradske četvrti i gradski kotarevi koji se mogu osnivati statutom jedinice lokalne samouprave.

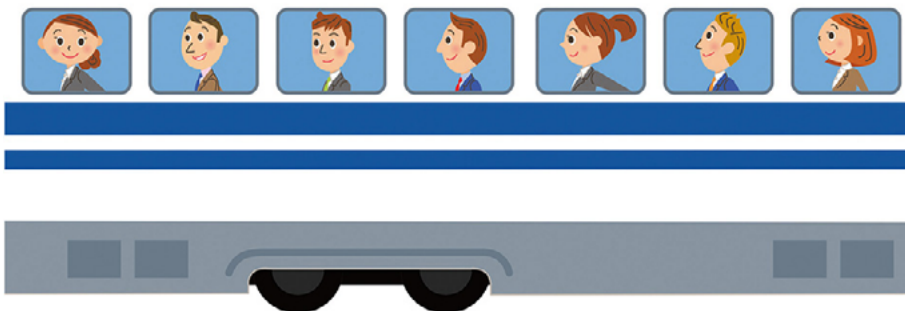


Slika 6: Ekonomska klasifikacija proračunskih rashoda

Za nesmetano funkcioniranje i poslovanje grada neophodno je plaćati zaposlene u gradskoj upravi i podmirivati razne materijalne rashode (npr. održavanje gradskih zgrada ili plaćanje najma, režijski troškovi). Grad se ponekad za kapitalne projekte, ali i za redovito poslovanje mora zaduživati, pa mora snositi i odgovarajuće financijske troškove (npr. kamate). Zbog poticanja trgovačkih društava i programa od javnog interesa, te zaštite najugroženijih građana, jedan dio sredstava odlazi na subvencije, pomoći i naknade građanima i kućanstvima.



Grafikon 6: Ekonomska klasifikacija proračunskih rashoda, plan 2014.



Više od polovice ukupnih rashoda odnosi se na redovito poslovanje (materijalni rashodi i rashodi za zaposlene), a slijede nabava nefinancijske imovine, subvencije, itd. U nastavku se detaljnije pojašnjavaju navedeni rashodi poslovanja.

Rashodi za zaposlene

Iz grafikona 6 je vidljivo da rashodi za zaposlene čine oko petine ukupnih rashoda (za 2014. planirano je oko 1,5 mlrd. kuna). To su plaće i doprinosi za obvezno zdravstveno i mirovinsko osiguranje zaposlenih u gradskoj upravi i kod gradskih proračunskih korisnika. Na te se plaće, naravno, plaća i porez i prirez porezu na dohodak, no za zaposlene prijavljene u Zagrebu, 84,5% poreza na dohodak i cjelokupni iznos prireza se vraća u zagrebački proračun, pa je to prihod proračuna. Premda većina iznosa poreza na dohodak i cjelokupni iznos prireza nisu stvaran trošak gradskog proračuna, svedeno se moraju evidentirati.

Materijalni rashodi

Čak trećinu ukupnih rashoda čine materijalni rashodi (za 2014. je planirano 2,4 mlrd. kuna). To su sva dobra i usluge što ih Grad za obavljanje svojih aktivnosti kupuje na slobodnom tržištu. Većinom su to usluge (npr. tekuće i investicijsko održavanje, zakupnine i najamnine, komunalne, računalne, poštanske usluge), a tek manji dio uredski materijal, energija i dr.

Financijski rashodi

Financijsko poslovanje grada stvara i financijske rashode (npr. kamate, naknade za bankarske usluge i platni promet) koji iznose oko 1% ukupnih rashoda poslovanja godišnje (za 2014. je planirano oko 61 mil. kuna).

Subvencije

Subvencije su tekuća nepovratna sredstva kojima se potiče proizvodnja, kompenziraju gubici, održavaju niže cijene proizvoda i usluga, itd. Iznose oko desetine ukupnih rashoda (za 2014. je planirano 729 mil. kuna). Glavnina se odnosi na sufinanciranje javnog prijevoza (ZET) i zakup sportske dvorane (Arena).



Pomoći

Pomoći iznose manje od 1% ukupnih rashoda, a gotovo cjelokupan iznos planiran za 2014. (46 mil. kuna) odnosi se na Hrvatsko narodno kazalište.

Naknade građanima i kućanstvima

Naknadama se provodi socijalna politika, a obično iznose oko 6–7% ukupnih rashoda (za 2014. planirano je 451 mil. kn). To su npr. sufinanciranje javnog prijevoza umirovljenika i korisnika stalne pomoći, međumjesnog javnog prijevoza učenika, prijevoza osoba s invaliditetom, novčane pomoći za novorođenčad, potpore djeci poginulih i nestalih branitelja, kućanstvima za troškove stanovanja, dodatak uz mirovinu.

Ostali rashodi poslovanja

Riječ je uglavnom o tekućim donacijama te kapitalnim pomoćima i donacijama koje obično iznose oko desetine ukupnih rashoda (za 2014. planirano je 656 mil. kuna). Najznačajnije tekuće donacije odnose se na sport (sufinanciranje javnih potreba, priredbi, korištenja sportskih objekata, te potpore vrhunskom sportu), vjerske i privatne vrtiće i škole te kulturu (npr. knjižnice, muzeji, kazališta, glazbena, likovna, filmska djelatnost). Kapitalne pomoći se uglavnom doznaju ZET-u za otplate zaduženja za obnovu i rekonstrukciju voznog parka, a kapitalne se donacije najvećim dijelom odnose na zaštitu spomenika kulture.

Rashodi za nabavu nefinancijske imovine

Za razliku od opisanih rashoda koji odražavaju tekuće, redovito poslovanje, rashodi za nabavu nefinancijske imovine odnose se na dugotrajnu imovinu. Riječ je o nabavi neproizvedene imovine (najčešće zemljišta), proizvedene imovine (uglavnom građevinskih objekata) te o dodatnim ulaganjima u građevinske objekte. Najveći se dio obično odnosi na nabavu poslovnih građevinskih objekata i prometnice (ceste, željeznica i sl.), ali i objekata javne rasvjete, vodoopskrbne mreže, odvodnje, javnih površina, sportskih i drugih objekata. Obično iznose preko 10%, a za 2014. je planirano čak preko 15% ukupnih rashoda (otprilike milijardu kuna).

Organizacijska klasifikacija rashoda

Tu je vidljivo koliko se troši po organizacijskim jedinicama, npr. gradskim uredima i službama. Kao što pokazuje tablica 1 veći dio gradskih upravnih tijela u ukupnim rashodima sudjeluje s relativno malim iznosima, dok tri najznačajnija ureda – za obrazovanje, kulturu i sport, za prostorno uređenje, izgradnju grada, graditeljstvo, komunalne poslove i promet, te za gospodarstvo, rad i poduzetništvo – zajedno troše otprilike dvije trećine proračunskih sredstava.

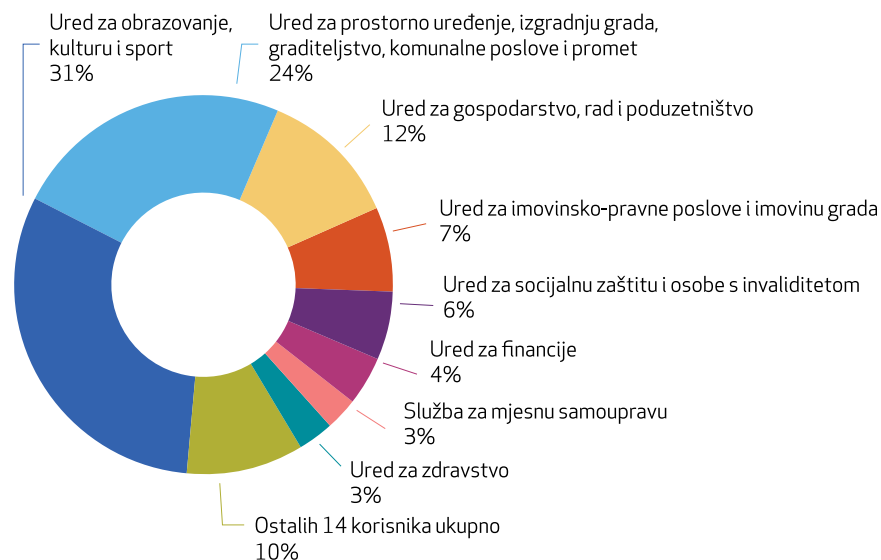


Razdjel šifra	Organizacijska klasifikacija — Razdjel	Udio u ukupnim rashodima (%)
009	Gradski ured za obrazovanje, kulturu i sport	30,6
012	Gradski ured za prostorno uređenje, izgradnju grada, graditeljstvo, komunalne poslove i promet	24,2
008	Gradski ured za gospodarstvo, rad i poduzetništvo	12,0
013	Gradski ured za imovinsko-pravne poslove i imovinu grada	7,3
021	Gradski ured za socijalnu zaštitu i osobe s invaliditetom	6,5
007	Gradski ured za financije	3,8
005	Služba za mjesnu samoupravu	3,4
010	Gradski ured za zdravstvo	2,7
001	Ured gradonačelnika	1,6
019	Ured za upravljanje u hitnim situacijama	1,4
022	Gradski ured za energetiku, zaštitu okoliša i održivi razvoj	1,1
011	Gradski ured za poljoprivredu i šumarstvo	1,1
020	Stručna služba gradonačelnika	1,0
006	Gradski ured za opću upravu	0,8
018	Stručna služba Skupštine grada Zagreba	0,6
014	Gradski ured za katastar i geodetske poslove	0,6
004	Gradski ured za strategijsko planiranje i razvoj grada	0,4
016	Gradski ured za branitelje	0,3
002	Ured za javnu nabavu	0,1
015	Ured za programe i projekte EU-a	0,1
017	Gradski zavod za zaštitu spomenika kulture i prirode	0,1
003	Gradski kontrolni ured	0,1
UKUPNO		100

Tablica 1: Organizacijska klasifikacija proračunskih korisnika, plan 2014.

Numeracija u organizacijskoj klasifikaciji

U tablici 1 su korisnici poredani po visini udjela u ukupnim rashodima, a ispred svakoga se nalazi šifra razdjela. Pojedinačno se, primjerice, razdjel 009 – Ured za obrazovanje, kulturu i sport dalje dijeli na glave, pa se glava 00901 odnosi na obrazovanje, kulturu i sport, a glava 00902 na predškolski odgoj i obrazovanje, itd.



Grafikon 7: Proračunski korisnici po organizacijskoj klasifikaciji, plan 2014. (u %)

Rashodi po programima

Programska klasifikacija koristi se u posebnom dijelu proračuna, gdje su svi rashodi raspoređeni po korisnicima i programima, usmjerenima na ostvarenje ciljeva proračunskih korisnika, a potom i po ekonomskoj namjeni. Cilj je što bolje utvrditi namjenu i poboljšati kontrolu učinkovitosti trošenja sredstava.

Klasifikacija	Razina	Šifra	Naziv
Organizacijska	Razdjel	009	Gradski ured za obrazovanje, kulturu i sport
Organizacijska	Glava	00902	Predškolski odgoj i obrazovanje
Programska	Program	1001	Redovita djelatnost ustanova predškolskog odgoja
Programska	Aktivnost	A100001	Redovita djelatnost ustanova predškolskog odgoja
Ekonomska	Podskupina	311	Plaće (bruto)
Ekonomska	Podskupina	313	Doprinosi na plaće
Ekonomska	Podskupina	322	Rashodi za materijal i energiju
Programska	Aktivnost	A100003	Vjerski i privatni vrtići i druge pomoći
Ekonomska	Podskupina	381	Tekuće donacije
Programska	Kapitalni projekt	K100002	Opremanje ustanova predškolskog odgoja
Ekonomska	Podskupina	422	Postrojenja i oprema

Tablica 2: Primjer rashoda po programima

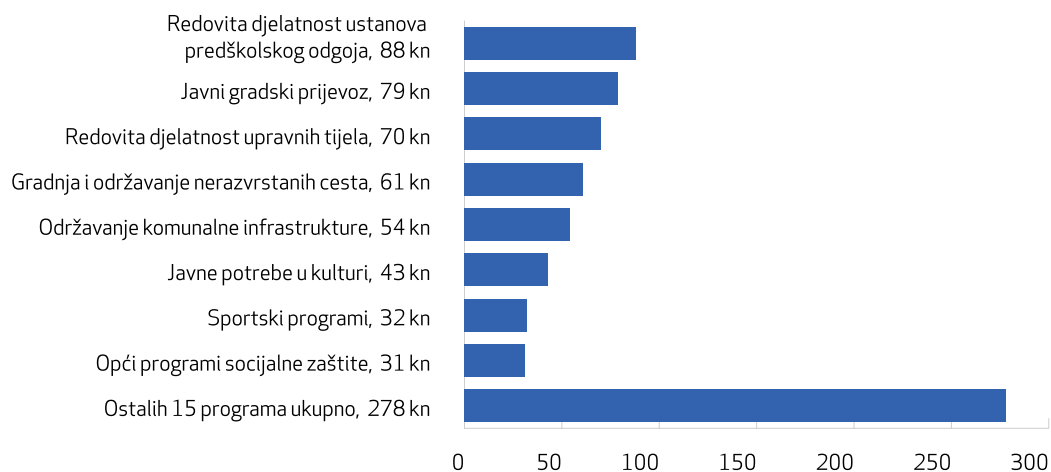
Programska klasifikacija prikazana je na primjeru Ureda za obrazovanje, kulturu i sport. Brojka 009 označava razdjel, a 00902 glavu proračuna. Program redovite djelatnosti ustanova predškolskog odgoja obilježen je s četiri znamenke 1001. Unutar tog programa nalaze se dvije aktivnosti (Redovita djelatnost ustanova predškolskog odgoja te Vjerski i privatni vrtići i druge pomoći) i jedan kapitalni projekt (Opremanje ustanova predškolskog odgoja) koji se dalje dijele po vrstama rashoda i to prema ekonomskoj klasifikaciji na razini podskupina (treća razina, oznaka s tri znamenke, npr. 313 – Doprinosi na plaće).

Program	Udio u ukupnim rashodima (u %)	Prosječna mjesečna potrošnja po građaninu (u kn)
Redovita djelatnost ustanova predškolskog odgoja	12,0	88
Javni gradski prijevoz	10,7	79
Redovita djelatnost upravnih tijela	9,5	70
Gradnja i održavanje nerazvrstanih cesta	8,3	61
Održavanje komunalne infrastrukture	7,4	54
Javne potrebe u kulturi	5,8	43
Sportski programi	4,4	32
Opći programi socijalne zaštite	4,2	31
Stanovi	3,1	23
Kapitalna ulaganja na objektima društvenih djelatnosti	3,1	23
Gradske četvrti	2,9	21
Javni dug	2,7	20
Poslovni prostori	2,6	19
Opći programi odgoja i obrazovanja	2,1	16
Pojačani standard u osnovnom školstvu	1,9	14
Decentralizirana sredstva za osnovno školstvo	1,6	12
Gradnja objekata i uređaja komunalne infrastrukture iz komunalnog doprinosa	1,6	12
Programi socijalne zaštite — ustanove socijalne zaštite	1,5	11
Javnozdravstveni programi — zdravstvene ustanove	1,3	10
Opći javnozdravstveni programi	1,3	9
Decentralizirana sredstva za srednje škole i učeničke domove	1,2	9
Javna vatrogasna postrojba grada Zagreba	1,1	8
Ostali programi s udjelom manjim od 1%	9,9	73
UKUPNO	100	736



Tablica 3: Struktura rashoda i prosječna mjesečna potrošnja po građaninu po programima, plan 2014.

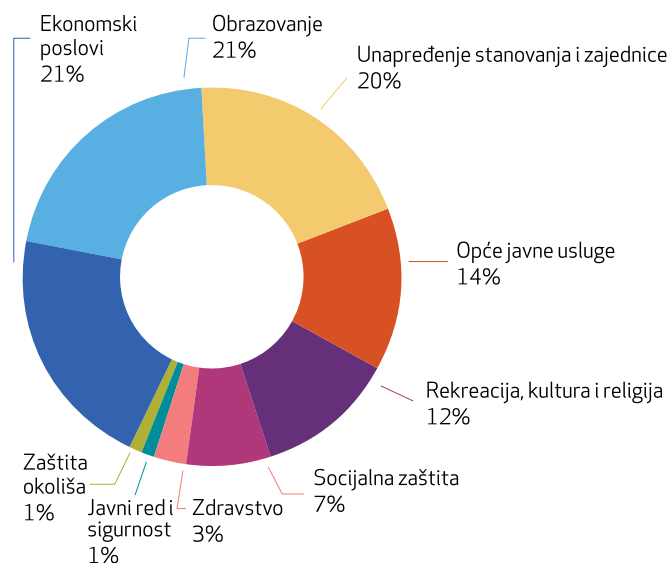
Premda u zagrebačkom proračunu postoji više od sedamdeset programa, prva tri čine čak trećinu svih proračunskih rashoda. Tako se po građaninu mjesečno prosječno troši 88 kuna za program redovite djelatnosti ustanova predškolskog odgoja, 79 kuna za javni gradski prijevoz, a 70 kuna za redovitu djelatnost upravnih tijela (vidi grafikon 8).



Grafikon 8: Prosječna mjesečna potrošnja po građaninu po programima, plan 2014.

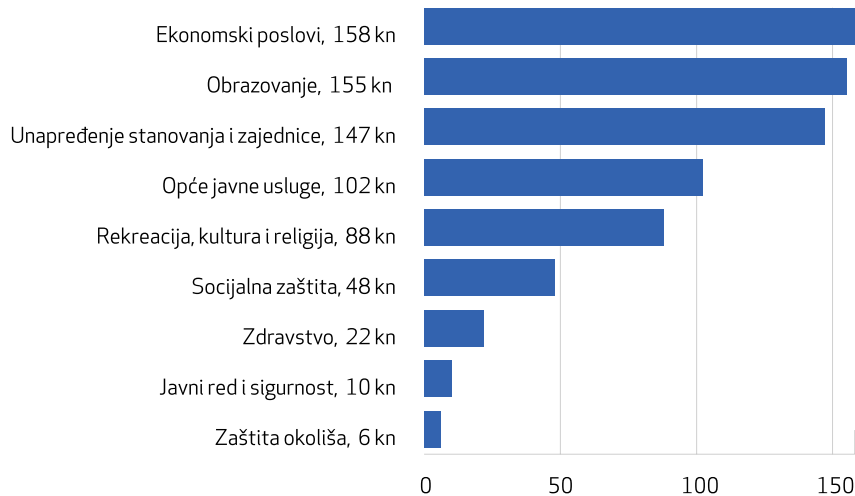
Funkcijska klasifikacija rashoda

Funkcijska klasifikacija prikazuje namjenu utrošenih sredstava. Zasad se javno ne objavljuje, ali su te informacije dostupne na [mrežnim stranicama Ministarstva financija](#).



Grafikon 9: Funkcijska klasifikacija rashoda, plan 2014. (u %)

Najviše sredstava – oko 60% – odlazi na ekonomske poslove, obrazovanje te unapređenje stanovanja i zajednice, a dodaju li se tome i opće javne usluge (14%), pokriveno je oko tri četvrtine proračunskih rashoda. Ekonomski poslovi uglavnom podrazumijevaju promet (javni gradski prijevoz, gradnja i održavanje cesta). Rashodi za obrazovanje obuhvaćaju sve troškove u vezi s predškolskim obrazovanjem (npr. troškovi zaposlenih u vrtićima, subvencije građanima za povlaštene cijene vrtića), dok za osnovno i srednjoškolsko obrazovanje rashodi uključuju materijalne troškove i izdatke za nabavu nefinancijske imovine, za što je Grad zadužen jer je u procesu decentralizacije preuzeo školstvo. Unapređenje stanovanja i zajednice podrazumijeva npr. troškove održavanja gradske imovine i javnih površina, a opće javne usluge su troškovi za zaposlene i materijalni troškovi gradskih ureda i službi.



Grafikon 10: Prosječna mjesečna potrošnja po namjeni, po građaninu, plan 2014. (u kunama)

Po građaninu se 2014. planira trošiti prosječno 736 kuna mjesečno, od čega najviše za ekonomske poslove, obrazovanje i unapređenje stanovanja i zajednice.

Rashodi po izvorima financiranja

Rashodi po izvorima se zasad javno ne objavljuju, ali riječ je o prikazu svih prihoda iz kojih se podmiruju pojedini rashodi. Svaki izvor financiranja ima jednoznačnu oznaku koja označava razred (opći prihodi i primici, prihodi za posebne namjene, pomoći itd.) te dvoznačnu oznaku koja označava pripadnost skupini.



Slika 7: Primjer izvora financiranja redovite djelatnosti ustanova predškolskog odgoja

Na kraju, valja napomenuti da sve korištene klasifikacije moraju biti međusobno povezane i da se svaki rashod mora moći pratiti po više osnova. Cilj je tih povezanih klasifikacija lakše sagledavanje namjene, vrste i učinaka proračunskih rashoda.

MJERE VIŠKA/MANJKA

U prethodnim poglavljima je iskazano kako se i koliko sredstava prikuplja, te kako se troše. Ukoliko se u jednoj godini prikupi više sredstava nego što ih se potroši, stvara se proračunski višak, a ako se troši više nego što se prikupi, stvara se proračunski manjak.

Situacija je slična kao i u kućnim proračunima. Ukoliko na tekući račun u banci primamo plaću, to su naši prihodi, a sve što s tog računa trošimo su naši rashodi. Uspijemo li potrošiti manje od iznosa plaće tada je na tekućem računu pozitivno stanje, tj. višak. U tom slučaju zapravo štedimo, tj. ostaje nam više novaca za trošenje u budućnosti. Potrošimo li, pak, više od iznosa plaće, na računu je minus, tj. zadužujemo se, pa ćemo u budućnosti moći trošiti manje i otplaćivati posuđeno.

Višak i manjak se mogu mjeriti na više načina. Najosnovniji je upravo objašnjen: ukupan višak/manjak koji predstavlja *razliku ukupnih prihoda i rashoda*. Ukoliko su prihodi veći od rashoda, riječ je o *neto pozajmljivanju*, a ako su rashodi veći od prihoda, *neto zaduživanju*. U svakodnevnoj praksi se obično govori o *suficitu i deficitu*.

Druga je mjera tzv. *operativni (tekući) saldo*, tj. *razlika prihoda i rashoda poslovanja*. Ova mjera ne uzima u obzir višak/manjak nastao zbog promjena u dugoročnoj nefinancijskoj imovini, već ostvaruje li se višak/manjak iz tekućih operacija Grada. Kod pozitivnog operativnog salda, višak sredstava se može iskoristiti za otplatu postojećih obveza ili za nabavu imovine, čime se povećava vrijednost javnog sektora. Ukoliko je operativni saldo negativan, manjak se pokriva zaduživanjem ili prodajom imovine, čime se smanjuje neto vrijednost javnog sektora. Operativni saldo je dobar pokazatelj održivosti gradskih tekućih operacija.

Treća mjera je *primarni operativni saldo*, tj. *razlika prihoda i rashoda poslovanja bez izdataka za kamate*. Pokazatelj je stanja tekuće gradske fiskalne politike bez utjecaja tereta otplate duga iz ranijih razdoblja.

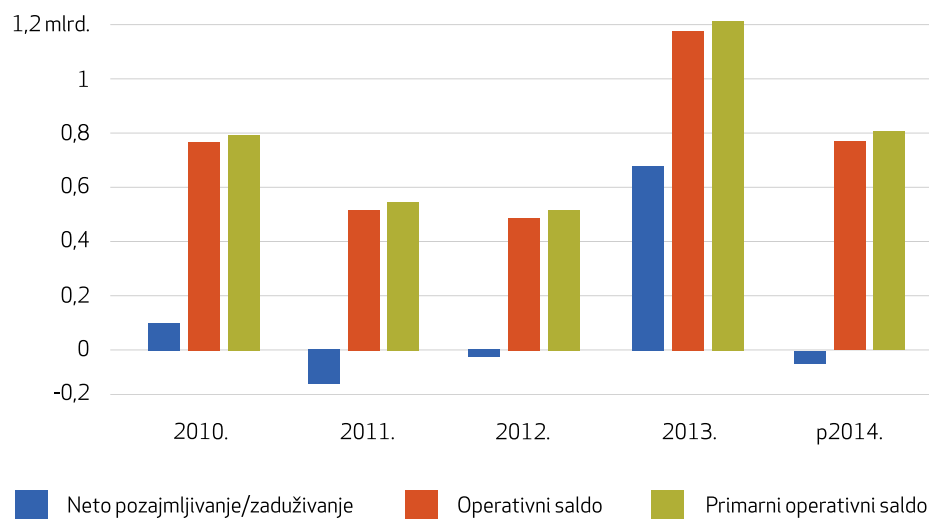
Razliku između ove tri – prividno slične – mjere moguće je pojasniti na primjeru naših kućnih proračuna. Neto pozajmljivanje/zaduživanje bila bi razlika svega onoga što zaradimo i onoga što potrošimo u nekom vremenskom razdoblju. Međutim, u ukupne rashode uključili smo ne samo tekuće rashode, npr. hrana, kućne potrepštine i slično, već i kupnju računala i kamate za korištenje minusa na tekućem računu. Operativni saldo bio bi razlika naših tekućih primanja i potrošnje, ali ne uključujući kupnju računala koje je zapravo dugoročna nefinancijska imovina. U primarni operativni saldo ne bismo uključili niti trošak kupnje računala niti iznos plaćenih kamata banci.

Je li deficit baš uvijek loš?

Usprkos uvriježenom mišljenju, deficit ne mora uvijek biti loš. Upravo usporedbom različitih mjera viška/manjka može se jasnije razlučiti kada deficit jeste, a kada nije loš. Informacija da su prihodi Grada manji od rashoda, odnosno da je Grad ostvario deficit, na prvi se pogled čini kao loša vijest. Međutim, što ako je taj deficit ostvaren zato što je Grad kupio zgradu za obavljanje redovite djelatnosti i u budućnosti neće više morati plaćati visoke iznose najma? Upravo će operativni saldo dati odgovor na pitanje posluje li Grad dobro ili loše. Ako je operativni saldo pozitivan, tada je deficit nastao zbog kupnje imovine, a time se zapravo povećala vrijednost javnog sektora. Stvarne će se koristi vidjeti tek u budućnosti kad se smanje visoki troškovi najma.



Zamislimo sad situaciju u kojoj proračun bilježi visok operativni manjak, a istovremeno je primarni operativni saldo u pozitivu. U tom slučaju Grad posluje dobro, ali zbog visokih kamata koje plaća zbog ranijih zaduživanja ne uspijeva ostvariti pozitivan operativni saldo. Restrukturiranjem duga, odnosno prilagodbom otplatnih planova financijskim kapacitetima (npr. produljenjem roka otplate kredita) može se sasvim elegantno riješiti ovaj problem, čime bi se u budućnosti mogli bilježiti operativni suficiti.



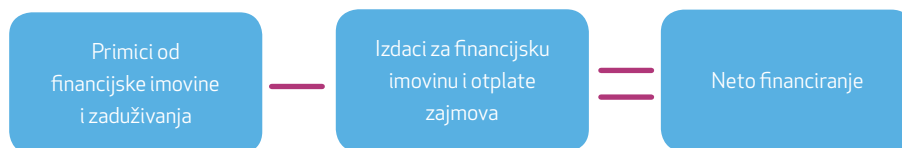
Grafikon 11: Višak/manjak zagrebačkog proračuna, 2010.– plan 2014. (u mlrd. kuna)

Grafikon 11 pokazuje da je Grad u razdoblju 2010.–13. prosječno ostvario blago pozitivan proračunski saldo, odnosno suficit, a 2014. planira deficit od 37 mil. kuna. U svim je godinama operativni saldo pozitivan i za preko pola milijarde kuna viši od iznosa neto pozajmljivanja/zaduživanja. To znači da Grad godišnje prosječno potroši barem pola milijarde kuna neto za nabavu nefinancijske imovine, a u pojedinim godinama i značajno više. To ukazuje da Grad nema pretjeranih problema s poslovanjem, poslovni prihodi su više nego dostatni za pokrivanje tekućih rashoda. Eventualni manjkovi nastaju prvenstveno zbog kapitalnih ulaganja, čime se dugoročno povećava vrijednost gradskog javnog sektora.



RAČUN FINANCIRANJA

Prema načelu uravnoteženosti proračuna, ukupni prihodi i primici moraju pokrivati ukupne rashode i izdatke. U prethodnom je dijelu objašnjen pojam ukupnog viška/manjka koji nastaje kad ukupni prihodi nisu jednaki ukupnim rashodima. Ukoliko je ostvaren višak/suficit tada se novac može u nešto uložiti i ostvariti dodatnu zaradu (npr. od kamata), a ako se pojavi manjak/deficit neophodno je zaduživanje. Te se transakcije bilježe na posebnom računu proračuna kojeg nazivamo *račun financiranja* (slika 8) i koji pokazuje kako se financira povećana potrošnja, odnosno u što se ulaže povećana zarada.



Slika 8: Račun financiranja

U primicima se evidentiraju priljevi novca, npr. vraćene glavnice po danim zajmovima, primici od prodaje vrijednosnih papira (dionica, obveznica), novac od zaduživanja, a u izdacima odljevi sredstava po tim istim kategorijama. Razlika tih primitaka i izdataka je *neto financiranje*, tj. iznos koji mora biti jednak višku/manjku iz računa prihoda i rashoda, odnosno neto pozajmljivanju/zaduživanju proračuna.

Zagrebački je proračun očito uglavnom uravnotežen. No, ukoliko neki od proračunskih planova podbace ili se ostvari više od očekivanoga, radi se rebalans. To znači da se mijenjaju planirani iznosi, odnosno smanjuju se ili povećavaju u odnosu na plan proračuna donesen početkom godine. Rebalans slijedi kad se tijekom godine ustanovi da su proračunski prihodi pogrešno procijenjeni ili se pojave neki nepredviđeni rashodi. U tom slučaju može, ali i ne mora doći do promjene računa financiranja zbog, primjerice, potrebe za većim zaduživanjem od planiranoga ili zbog prijevremene otplate kredita i zajmova, ukoliko se ostvari više prihoda nego što je bilo planirano. Tablica 4 pokazuje [izmjene i dopune \(rebalans\) zagrebačkog proračuna iz srpnja 2014.](#)



	Plan 2014.	Rebalans 2014.	Promjena
Račun prihoda i rashoda			
Prihodi poslovanja	6.597,0	6.897,0	300,0
Prihodi od prodaje nefinancijske imovine	202,3	202,3	0
Rashodi poslovanja	5.821,4	6.085,0	263,6
Rashodi za nabavu nefinancijske imovine	1.014,7	982,8	-31,9
Višak/manjak	-36,8	31,5	68,3
Račun financiranja			
Primici od financijske imovine i zaduživanja	200,7	200,7	0
Izdaci za financijsku imovinu i otplate zajmova	163,9	232,2	68,3
Neto financiranje	36,8	-31,5	-68,3

Tablica 4: Račun prihoda i rashoda te račun financiranja iz plana i rebalansa proračuna 2014. (u mil. kuna)

Rebalansom su za 2014. prihodi poslovanja povećani za 300 mil. kuna zbog očekivanja većih prihoda od poreza na dohodak, kapitalnih pomoći i prihoda od imovine nego što je bilo planirano. Rast očekivanih prihoda doveo je i do povećanja rashoda – premda u nešto manjoj mjeri od povećanja prihoda – pa se rebalansom, umjesto planiranog manjka od 37 mil. kuna, predviđa ostvarivanje viška od 32 mil. kuna. Sukladno korekcijama na računu prihoda i rashoda u ukupnom iznosu od 68 mil. kuna, mijenja se i račun financiranja i to tako da se povećavaju izdaci za otplatu glavnice primljenih kredita i zajmova. Drugim riječima, zbog većih prihoda od planiranih, prijevremeno će se otplatiti dodatnih 68 mil. kuna kredita i zajmova.

Privremene mjere uravnoteženja proračuna

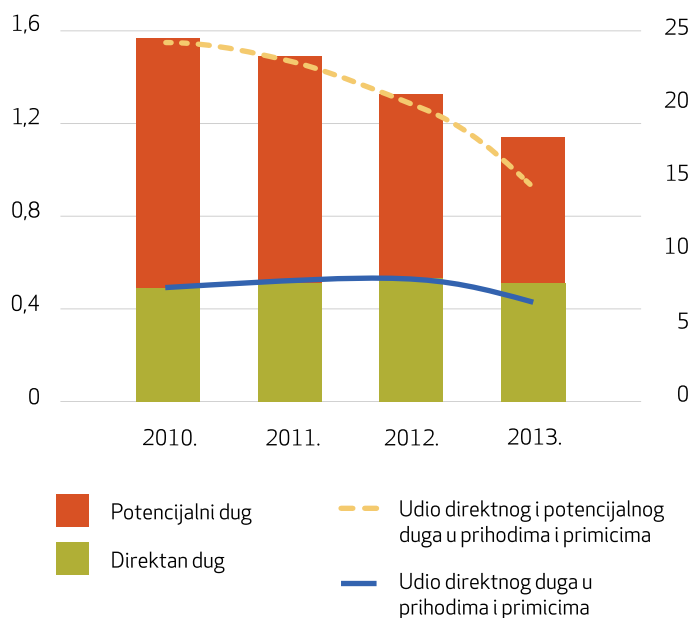
Neovisno o rebalansu, u slučaju da se tijekom godine zbog nastanka nekih novih obveza za proračun ili promjena gospodarskih kretanja povećaju rashodi ili smanje prihodi, gradonačelnik može, na prijedlog Ureda za financije, obustaviti izvršavanje pojedinih rashoda, ali najduže na 45 dana.

DUG

Pojavi li se proračunski manjak, Grad mora podići kredit u banci ili izdati obveznice. U oba se slučaja radi o stvaranju duga. Dug je zapravo zbroj svih proračunskih manjkova iz tekućeg i ranijih razdoblja koje je Grad financirao zaduživanjem. Ta je sredstva Grad pozajmio, ali ih još nije vratio, pa ih vjerovnici potražuju.

Objašnjena definicija odnosi se na tzv. *direktan dug*, no postoji i *potencijalni dug* koji potječe od jamstava koja je Grad izdao za kredite trgovačkih društava kojima je vlasnik i ustanova kojima je osnivač. Tim se jamstvima Grad obvezao otplatiti kredite ukoliko ih sama trgovačka društva ili ustanove ne budu mogli otplaćivati.

Na primjeru naših kućnih budžeta, stambeni bi kredit bio tipičan primjer direktnog duga. Radi se o kreditu kojeg smo podigli jer nismo imali dovoljno ušteđevine za kupnju stana. No, ako smo jamčili za stambeni kredit prijatelja, prihvatili smo potencijalnu obvezu vraćanja njegova kredita ako ga ne bude mogao vraćati, pa je to, dakle, naš potencijalni dug.



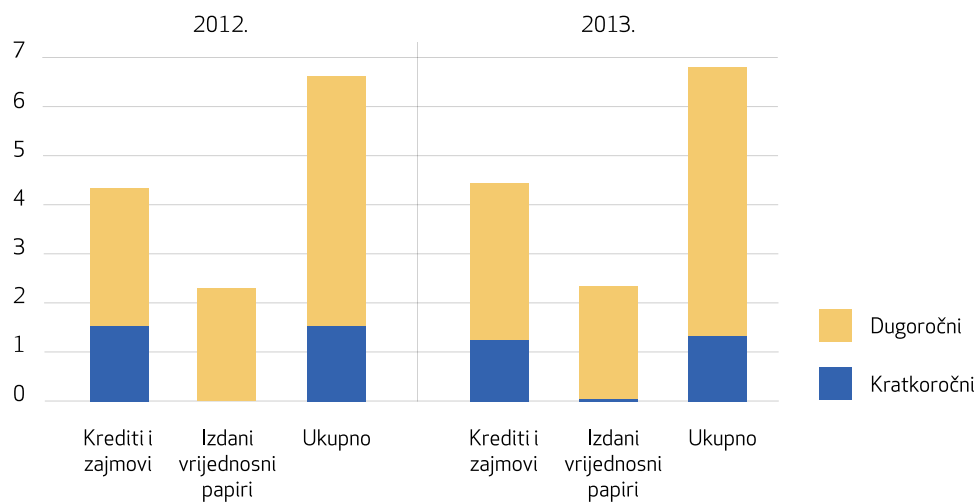
Grafikon 12: Dug Grada Zagreba (u mlrd. kuna, lijeva skala) i udio duga u proračunskim prihodima i primicima (u %, desna skala), 2010.-13.

U razdoblju 2010.-13. direktni gradski dug bilježio blago rastući trend, te je na kraju iznosio nešto više od 500 mil. kuna (otprilike 7% prihoda i primika). Ukupan dug (direktni dug i potencijalne obveze po danim jamstvima)

iznosio je preko 1,1 mlrd. kuna (otprilike 15% prihoda i primitaka). U razdoblju 2010.–13. ukupan je dug zabilježio značajan pad, prvenstveno zbog smanjivanja potencijalnih obveza po danim jamstvima.

Dug Grada Zagreba i Zagrebačkog holdinga

U medijima se često pojavljuju informacije o pretjeranoj zaduženosti Grada Zagreba. No, razina zaduženosti Grada je značajno niža od zaduženosti države i on svoj direktni dug može bez problema servisirati iz redovitih prihoda i primitaka. Međutim, valja naglasiti da ni jedna uobičajena definicija zaduženosti (dug lokalne jedinice, javni dug, državni dug) ne uključuje dug pravnih osoba kojima je osnivač RH ili lokalna jedinica (ovdje Grad Zagreb), ni društava i drugih pravnih osoba u kojima RH, odnosno lokalne jedinice (ovdje Grad Zagreb) imaju većinsko vlasništvo. Grafikon 13 prikazuje ukupan dug Zagrebačkog holdinga koji je u stopostotnom vlasništvu Grada.



Grafikon 13: Ukupan dug Zagrebačkog holdinga, 2012.–13. (u mlrd. kuna)



konsolidacija

iskazivanje financijskih podataka više međusobno povezanih proračuna, proračunskih te izvanproračunskih korisnika, kao da se radi o jedinstvenom subjektu.

Konsolidirani izvještaj Holdinga za 2013. navodi ukupan kratkoročni i dugoročni dug po kreditima i zajmovima te izdanim vrijednosnim papirima od 6,8 mlrd. kuna. Taj iznos je otprilike jednak ukupnim prihodima gradskog proračuna za 2014. Zbog strateške važnosti Holdinga (komunalna infrastruktura, promet), njegova prezaduženost predstavlja jedan od ozbiljnih budućih tereta proračuna Grada Zagreba.



ZAGREBAČKI PRORAČUNSKI PROCES

Gradski proračunski proces – kojeg oblikuje i na kojeg utječe niz formalnih i neformalnih pravila – obuhvaća pripremu, predlaganje, prihvaćanje, izvršavanje i kontrolu proračuna. Proces je vrlo značajan jer se u njegovim raznim fazama odlučuje o načinu prikupljanja i trošenja gradskog novca. Međutim, prije upoznavanja s proračunskim procesom i njegovim fazama, valja upoznati osnovne sudionike i njihove uloge.

GLAVNI SUDIONICI GRADSKOG PRORAČUNSKOG PROCESA

U različitim fazama gradskog proračunskog procesa sudjeluju brojni sudionici, a najvažniji među njima su: Skupština, gradonačelnik, Ured za financije, korisnici proračuna, te građani.

Gradska skupština

Kao predstavničko tijelo, Skupština predstavlja građane, a njen način rada uređuje se [Poslovníkom](#) i nizom drugih propisa, poput [Zakona o proračunu](#).

Skupština ima brojne važne ovlasti, a između ostaloga: donosi proračun, te polugodišnji i godišnji izvještaj o izvršenju proračuna; odlučuje o dugoročnom zaduživanju Grada, tj. o uzimanju kredita, zajmova i izdavanju vrijednosnih papira; odlučuje o suglasnosti za dugoročno zaduživanje i o jamstvima pravnim osobama u većinskom vlasništvu ili suvlasništvu Grada i ustanova čiji je Grad osnivač.

proračunski proces

planiranje, izrada,
donošenje, izvršavanje,
nadzor i revizija proračuna.

Skupština trenutno ima 22 **stalna radna tijela** (odbora), a za **proračunski proces** su najvažniji Odbor za financije te Odbor za Statut, Poslovník i propise.

U raspravama o proračunu, Skupština – sastoji se od **51 zastupnika** – analizira programe i fiskalnu politiku koje je predložio gradonačelnik, štiti interese građana te osigurava da proračun služi ispunjenju socijalnih i ekonomskih prioriteta. Proračun je formalno donesen tek nakon što Skupština odobri prihode i rashode koje je gradonačelnik predložio, pa se može reći da se u Skupštini odvijaju neke od najvažnijih aktivnosti proračunskog procesa. Sjednice Skupštine su javne, a javnost se može isključiti samo iznimno, u slučajevima predviđenima posebnim zakonima i općim aktom.

Gradonačelnik

Gradonačelnik – kao izvršno tijelo – predstavlja i zastupa Grad. Odgovoran je za predlaganje i provođenje politike koju je potvrdila Skupština, te za zakonito, svrhovito, učinkovito i ekonomično raspolaganje proračunskim sredstvima. Skupštini predlaže proračunsku politiku, odnosno jedini je ovlašten predlagatelj proračuna te može povući proračun i nakon glasovanja o amandmanima, a prije glasovanja o proračunu. Gradonačelnik ima dva zamjenika koji se zajedno s njime biraju na neposrednim izborima.

Gradonačelnik, između ostalih poslova, upravlja gradskim prihodima i rashodima, utvrđuje i Skupštini podnosi prijedlog gradskog proračuna i odluke o njegovom izvršavanju, odlučuje o stjecanju i otuđivanju pokretina i nekretnina koje je planirano proračunom, itd.

Gradski ured za financije

Od svih gradskih upravnih tijela, za proračunski je proces najvažniji Ured za financije koji za potrebe gradonačelnika i prema njegovim uputstvima, a u skladu sa zakonom, priprema, planira, izvršava i prati izvršavanje proračuna, brine o njegovoj likvidnosti, izrađuje financijske izvještaje (npr. polugodišnje i godišnje izvještaje o izvršavanju proračuna, izvještaje o korištenju **proračunske zalihe**), prati naplatu proračunskih prihoda i primitaka, obavlja poslove vezane uz zaduživanje i jamstva, kreditni rejting, itd.

Proračunski korisnici

Proračunski korisnici su institucije – muzeji, dječji vrtići, škole i sl. – čiji se rashodi za zaposlene i/ili materijalni rashodi financiraju iz proračuna. Temeljem uputa Ureda za financije, predlažu svoje programe i aktivnosti, te podnose planove rashoda unutar proračunskih mogućnosti i prema



proračunska zaliha

proračunom utvrđena sredstva koja se mogu koristiti za namjene koje nije bilo moguće predvidjeti u trenutku planiranja proračuna.

utvrđenim programima i prioritetima. Sredstva iz gradskog proračuna moraju koristiti kako je u proračunu planirano te za namjene i ciljeve zbog kojih su osnovani. Vanjsku kontrolu, nadzor i reviziju korištenja svih proračunskih sredstava obavljaju Ministarstvo financija i **Državni ured za reviziju**, a unutarnju **Gradski kontrolni ured**.

Građani

U gradskom se proračunu prikupljaju milijarde kuna, ali se one i troše. Proračun je isuviše značajan da bi bio prepušten samo gradskim vlastima, političarima, ili različitim interesnim skupinama i lobijima koji bi na njega htjeli utjecati. Građani biraju svoje predstavnike koji u njihovo ime odlučuju o svim značajnim gradskim pitanjima, pa tako i o proračunu. Stoga se način prikupljanja i trošenja proračunskog novca ne tiče samo njihovih predstavnika u Skupštini, već se i sami mogu aktivno uključiti u proračunski proces. U fazi pripreme se mogu uključiti u raspravu i davati prijedloge o preraspodjeli proračunskih sredstava, a kada je proračun usvojen, prati kako se izvršava. Budući da utjecaj pojedinih sudionika u proračunskom procesu ovisi o njihovoj informiranosti i organiziranosti, neophodno ga je upoznati, jer se samo tako može utjecati na što bolje i kvalitetnije upravljanje proračunskim novcem. Uostalom, radi se o novcu samih građana.

FAZE GRADSKOG PRORAČUNSKOG PROCESA

Proračunski proces predstavlja splet odnosa glavnih sudionika na temelju kojih se o proračunu prvo raspravlja, a zatim ga se usvaja, izvršava i kontrolira. Stoga bi svatko tko želi utjecati na prikupljanje i raspodjelu proračunskih sredstava morao razumjeti postupak pripreme, donošenja, izvršavanja i kontrole proračuna.

Premda se proračun odnosi na jednu godinu, tri osnovne faze proračunskog procesa – priprema, donošenje, izvršavanje i izvještavanje – traju oko dvije i pol godine. Unutar svake od te tri faze proračun prolazi i kroz nekoliko koraka.

Proračunski se proces, u skladu sa **Zakonom o proračunu** i **Poslovníkom Skupštine**, provodi prema ustaljenoj shemi i točno utvrđenim zakonitostima. Na primjeru proračuna za godinu *n* može se vidjeti kako taj proces izgleda.

Državni ured za reviziju samostalna i neovisna institucija, odgovorna Saboru, koja između ostalih, obavlja i reviziju Grada Zagreba i trgovačkih društava kojima je Grad osnivač ili većinski vlasnik.



projekcija
za razliku od proračuna koji se planira za iduću godinu (npr. 2014. za 2015.), projekcija se donosi za naredne dvije godine (npr. 2014. za 2016. i 2017.).

FAZE I VREMENSKO TRAJANJE JEDNOG GRADSKOG PRORAČUNA

FAZA 1 ● PRIPREMA PRIJEDLOGA PRORAČUNA

KORAK 1 ● Uputa za izradu lokalnih proračuna

do kraja lipnja
godine *n-1*

Na temelju Vladinih Smjernica ekonomske i fiskalne politike, Ministarstvo financija Gradskom uredu za financije dostavlja Uputu za izradu lokalnih proračuna za godinu *n* i **projekcija** za sljedeće dvije godine. Ured Uputu prilagođava i šalje proračunskim korisnicima i gradskim upravnim tijelima.

KORAK 2 ● Izrada prijedloga financijskih planova proračunskih korisnika i gradskih upravnih tijela

do 15. rujna
godine *n-1*

U skladu s prilagođenom Uputom proračunski korisnici i gradska upravna tijela izrađuju i Uredu šalju prijedloge vlastitih financijskih planova.

KORAK 3 ● Ured za financije izrađuje i gradonačelniku šalje nacrt proračuna i projekcija.

do 15. listopada
godine *n-1*

Ured razmatra i prilagođava financijske planove korisnika i gradskih upravnih tijela te izrađuje i gradonačelniku dostavlja nacrt proračuna i projekcija.

do 15. studenoga
godine *n-1*

Gradonačelnik utvrđuje i Skupštini na usvajanje šalje konačan prijedlog proračuna i projekcija.

FAZA 2 ● USVAJANJE PRORAČUNA

KORAK 4 ● Skupština raspravlja i usvaja prijedlog proračuna i projekcija.

do kraja
godine *n-1*

Skupština raspravlja i usvaja proračun i projekcije u razdoblju koje omogućuje da izvršavanje počne 1. siječnja godine *n*.

FAZA 3 ● IZVRŠAVANJE PRORAČUNA

KORAK 5 ● Izvršavanje proračuna

- do 15. siječnja godine n ● Gradonačelnik šalje usvojeni proračun i projekcije, te odluku o izvršavanju proračuna Ministarstvu financija u roku od 15 dana od dana stupanja na snagu.
- od 1. siječnja do 31. prosinca godine n ● Proračun se izvršava na temelju zahtjeva korisnika za isplatom iz proračuna za određene namjene i to do visine utvrđene u njegovu Posebnom dijelu.

KORAK 6 ● Izvještaj o polugodišnjem izvršenju proračuna

- do 5. rujna godine n ● Ured podnosi gradonačelniku polugodišnji izvještaj o izvršenju proračuna.
- do 15. rujna godine n ● Gradonačelnik podnosi Skupštini na usvajanje polugodišnji izvještaj o izvršenju proračuna.

KORAK 7 ● Izvještaj o godišnjem izvršenju proračuna

- do 1. svibnja godine $n+1$ ● Ured podnosi gradonačelniku godišnji izvještaj o izvršenju proračuna.
- do 1. lipnja godine $n+1$ ● Gradonačelnik podnosi Skupštini godišnji izvještaj o izvršenju proračuna.
- Gradonačelnik podnosi godišnji izvještaj o izvršenju proračuna Ministarstvu financija i Državnom uredu za reviziju u roku od 15 dana od usvajanja u Skupštini.

KORAK 8 ● Proračunski nadzor te interna i vanjska revizija

PRVA FAZA: PRIPREMA PRIJEDLOGA GRADSKOG PRORAČUNA

PRVI KORAK

Uputa za izradu lokalnih proračuna

Nakon što od ožujka do sredine lipnja Vlada pripremi i usvoji [Strategiju programa](#) i [Smjernice ekonomske i fiskalne politike](#) za trogodišnje razdoblje, Ministarstvo financija sastavlja i Gradskom uredu za financije dostavlja [Uputu za izradu lokalnih proračuna](#). Ured tu Uputu prilagođava i prosljeđuje svim gradskim upravnim tijelima koja izrađuju i dostavljaju upute s limitima proračunskim korisnicima iz svoje nadležnosti (npr. vrtićima, školama, muzejima, i dr.).

Nakon prilagodbe u Gradskom uredu za financije, Uputa za izradu proračuna sadrži: pretpostavke za izradu prijedloga proračuna, opis planiranih politika, trogodišnju procjenu prihoda i rashoda, prijedlog visine financijskog plana za sva gradska upravna tijela za iduće tri godine te način pripreme i vremenski plan za izradu proračuna i prijedloga financijskih planova svih gradskih upravnih tijela.

Prilagođenim Uputama se gradska upravna tijela i proračunske korisnike upoznaje s osnovnim ekonomskim i fiskalnim pokazateljima i načinima i rokovima izrade proračuna, te ih se poziva da – vodeći računa o raspoloživim prihodima i vremenskim ograničenjima – samostalno izrade i obrazlože vlastite financijske planove, odnosno zahtjeve za potrebnim proračunskim sredstvima.

DRUGI KORAK

Izrada prijedloga financijskih planova proračunskih korisnika i gradskih upravnih tijela

Na temelju prilagođenih Uputa, svi proračunski korisnici i gradska upravna tijela izrađuju i nadležnom gradskom upravnom tijelu odnosno Uredu upućuju prijedloge vlastitih trogodišnjih financijskih planova.

Prijedlog trogodišnjeg financijskog plana sadrži: prihode po vrstama, rashode razvrstane prema proračunskim klasifikacijama i obrazloženje prijedloga financijskog plana (sažetak djelokruga rada, obrazložene programe, zakonske i druge podloge na kojima se zasnivaju programi, itd.).

TREĆI KORAK

Ured za financije izrađuje i gradonačelniku šalje nacrt proračuna

Nakon što korisnici izrade i pošalju Uredu prijedloge svojih financijskih planova, Ured ih od sredine rujna do sredine listopada, razmatra i usklađuje s procijenjenim prihodima, te izrađuje i gradonačelniku do 15. listopada dostavlja nacrt proračuna i projekcija. Gradonačelnik taj nacrt po potrebi korigira te, do 15. studenoga Skupštini dostavlja konačan prijedlog.

DRUGA FAZA: USVAJANJE PRORAČUNA

ČETVRTI KORAK

Skupština raspravlja i usvaja prijedlog proračuna i projekcija

U drugoj polovici studenoga predsjednik Skupštine svim gradskim zastupnicima i odborima uručuje: prijedlog proračuna; plan razvojnih programa s projekcijama za iduće dvije godine koji sadrži ciljeve i prioritete razvoja Grada, povezane s programskom i organizacijskom klasifikacijom proračuna; prijedlog odluke o izvršavanju proračuna.

Svaki zastupnik, klub zastupnika i gradonačelnik mogu predsjedniku Skupštine predložiti izmjene i dopune predloženog proračuna, tzv. **amandman**. Prijedlog proračuna razmatraju i Odbor za financije (kao matično radno tijelo) te druga nadležna radna tijela Skupštine. U izvještajima Odboru za financije i gradonačelniku, radna tijela daju svoje primjedbe, prijedloge i mišljenja, a mogu tražiti i dodatne podatke i dokumentaciju te podnositi amandmane. Gradonačelnik je dužan odgovoriti na pitanja, primjedbe i prijedloge radnih tijela i dostaviti im tražene podatke i dokumentaciju do održavanja završne (druge) sjednice Odbora. Nakon druge sjednice, Odbor predsjedniku Skupštine i gradonačelniku podnosi izvještaj koji sadrži i stajališta Odbora o mišljenjima, primjedbama, prijedlozima i amandmanima drugih radnih tijela.

Postupak donošenja proračuna provodi se u dva čitanja. Prvo čitanje obuhvaća tzv. prethodnu raspravu o prijedlogu proračuna, amandmanima radnih tijela i izvještaju Odbora za financije. Nakon provedene prethodne rasprave, Skupština zauzima stavove, izražava mišljenje i daje smjernice gradonačelniku za pripremu drugoga čitanja prijedloga.

Za drugo čitanje prijedloga gradonačelnik mora predsjedniku Skupštine podnijeti izvještaj o rezultatima provođenja prethodne rasprave. Gradonačelnik u tom izvještaju obrazlaže što je prihvatio iz prethodne rasprave, razloge zbog kojih pojedina mišljenja, stavove i prijedloge nije prihvatio, te se očituje o podnesenim amandmanima radnih tijela. Predsjednik



amandman

prijedlog izmjena i dopuna prijedloga proračuna.

Skupštine taj izvještaj prosljeđuje zastupnicima. Pri drugom čitanju se raspravlja o materijalima iznesenima na prethodnoj raspravi i izvještaju gradonačelnika, te se na kraju glasa o proračunu.

načelo uravnoteženosti

prihodi moraju biti jednaki rashodima, odnosno Grad smije trošiti samo onoliko sredstava koliko ih može prikupiti.

Sve izmjene i dopune predloženoga proračuna koje Skupština usvoji, moraju biti u skladu s utvrđenom svotom dopuštenoga proračunskog deficita. Zbog **načela uravnoteženosti**, amandmani kojima se predlaže povećanje rashoda iznad iznosa utvrđenih prvotnim prijedlogom proračuna mogu se prihvatiti samo ako se istodobno predloži i smanjenje drugih rashoda. Naime, predložena povećanja rashoda ne smiju biti na teret proračunske zalihe, dodatnog zaduživanja ili već ranije preuzetih obveza.

privremeno financiranje

uvodi se - najduže na tri mjeseca - ukoliko gradska skupština ne donese proračun prije početka proračunske godine.

Kako bi se proračun mogao početi primjenjivati od 1. siječnja iduće godine, Skupština ga zajedno s odlukom o izvršavanju, donosi najkasnije do 31. prosinca. Nakon što je izglasan, provedba proračuna postaje obvezna za sve njegove korisnike. U skladu s načelom transparentnosti, izglasani se proračun mora objaviti u gradskom "Službenom glasniku". Ukoliko se proračun i odluka ne donesu na vrijeme, može se uvesti **privremeno financiranje**, ali najduže za razdoblje od siječnja do ožujka.

Što ako se proračun ili odluka o privremenom financiranju ne donesu u zakonom određenom roku?

U tom će slučaju Vlada RH - na prijedlog Ministarstva uprave - raspustiti Gradsku skupštinu, razriješiti gradonačelnika i njegove zamjenike, imenovati povjerenika koji će obavljati poslove Skupštine i gradonačelnika te raspisati prijevremene izbore.

TREĆA FAZA: IZVRŠAVANJE PRORAČUNA

PETI KORAK

Izvršavanje proračuna

Nakon glasanja i usvajanja u Skupštini, proračun i odluku o izvršavanju gradonačelnik šalje Ministarstvu financija u roku od 15 dana od njihova stupanja na snagu, odnosno od 1. siječnja, kada službeno započinje fiskalna godina. Proračun se izvršava na temelju zahtjeva korisnika za isplatom iz proračuna za određene namjene i to do visine utvrđene u njegovu Posebnom dijelu, prema načelima dobrog financijskog upravljanja, jedinstva i točnosti.



Preraspodjela proračunskih rashoda

U okviru ukupnih proračunskih rashoda i uz gradonačelnikovo odobrenje, tijekom godine je dopuštena preraspodjela sredstava između pojedinih stavaka rashoda, ali najviše do 5%.

ŠESTI KORAK

Izveštaj o polugodišnjem izvršenju proračuna

Ured za financije mora do 5. rujna sastaviti i gradonačelniku dostaviti izvještaj o polugodišnjem izvršenju proračuna. Gradonačelnik ga najkasnije do 15. rujna mora poslati Skupštini. U skladu s načelom transparentnosti, potpuni se izvještaj mora objaviti na mrežnim stranicama Grada, a dio tog izvještaja dodatno i u gradskom "Službenom glasniku".

SEDMI KORAK

Izveštaj o godišnjem izvršenju proračuna

Unutar jedne fiskalne godine – koja završava 31. prosinca – obavlja se veliki broj proračunskih isplata i uplata. U godini koja slijedi (u ovom primjeru to je godina $n+1$), Gradski ured za financije mora obaviti čitav niz poslova kako bi sastavio izvještaj o izvršenju proračuna za prethodnu godinu. Stoga svi korisnici do 15. veljače podnose Uredu obračun svojih financijskih planova za prethodnu godinu, a Ured ih pregledava, usklađuje i konsolidira, te do 1. svibnja šalje gradonačelniku.

Najkasnije do 1. lipnja, gradonačelnik Skupštini šalje godišnji izvještaj o izvršenju proračuna za prethodnu godinu, a proračunski proces i formalno završava nakon što ga Skupština usvoji (obično u srpnju).



Polugodišnji i godišnji izvještaj o izvršenju proračuna sadrži:

- opći dio proračuna koji čini Račun prihoda i rashoda te Račun financiranja na četvrtoj razini ekonomske klasifikacije;
- posebni dio proračuna po organizacijskoj i programskoj klasifikaciji te četvrtoj razini ekonomske klasifikacije;
- izvještaj o zaduživanju na domaćem i stranom tržištu novca i kapitala;
- izvještaj o korištenju proračunske zalihe;
- izvještaj o danim jamstvima i izdacima po tim jamstvima;
- obrazloženje ostvarenja prihoda i primitaka, rashoda i izdataka.

U skladu s načelom transparentnosti potpuni godišnji izvještaj o izvršenju proračuna mora se objaviti na mrežnim stranicama Grada, a dio tog izvještaja dodatno i u gradskom "Službenom glasniku".

OSMI KORAK

Proračunski nadzor, unutarnja i vanjska revizija

U svim fazama i koracima proračunskog procesa provodi se nadzor i revizija trošenja sredstava. U skladu sa Zakonom o sustavu unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru, osnovan je **Gradski kontrolni ured**, neovisna jedinica koja obavlja poslove unutarnje revizije i kontrole koja je odgovorna gradonačelniku i pruža mu podršku u ostvarenju planiranih ciljeva. Gradski kontrolni ured provodi revizije i kontrole u gradskim upravnim tijelima, proračunskim korisnicima i trgovačkim društvima u vlasništvu Grada. Cilj je nadzirati zakonitost, svrhovitost i pravodobnost korištenja proračunskih sredstava, otklanjati nezakonitosti i nepravilnosti te poduzimati mjere za poboljšanje stanja.

Ministarstvo financija zaduženo je za vanjski nadzor namjenskog i zakonitog trošenja sredstava iz gradskog proračuna, a Državni ured za reviziju (DUR) svake godine obavlja vanjsku reviziju financijskih izvještaja i poslovanja Grada. DUR ocjenjuje jesu li se proračunska sredstava koristila u skladu sa zakonom, te iskazuju li financijski izvještaji istinit financijski položaj i rezultate financijskih aktivnosti u skladu s prihvaćenim računovodstvenim načelima i standardima. Svi izvještaji su dostupni na [mrežnim stranicama DUR-a](#).

DUR je samostalna i neovisna institucija, odgovorna isključivo Saboru. Nadležan je za reviziju prihoda i rashoda, financijskih izvještaja i transakcija jedinica državnog sektora, lokalnih jedinica (dake i Grada Zagreba), pravnih osoba koje se financiraju iz proračuna, pravnih osoba kojima je osnivač RH ili lokalna jedinica, društava i drugih pravnih osoba u kojima RH, odnosno lokalne jedinice imaju većinsko vlasništvo nad dionicama, odnosno udjelima te korištenja sredstava EU-a i drugih međunarodnih organizacija ili institucija za financiranje javnih potreba.

Osim Ministarstva financija i DUR-a, poslovanje Grada nadzire i niz drugih državnih institucija. Tako, na primjer, Ministarstvo uprave nadzire zakonitost rada Skupštine, te kada utvrdi nepravilnosti u njenom radu donosi odluku kojom će sjednicu Skupštine ili njezin dio proglašiti nezakonitom, a akte donesene na sjednici ništavim.

UKLJUČIVANJE GRAĐANA U GRADSKI PRORAČUNSKI PROCES

I što sada sa svim tim znanjima o prihodima, rashodima, dugu i deficitu, te o fazama proračunskog procesa? Za početak, građani će vjerojatno bolje razumjeti članke u novinama i vijesti na televiziji. A možda će se poželjeti i uključiti u proračunski proces i iznijeti vlastite želje i sugestije. Proračun je vrlo složen i mnogima nezanimljiv, no moguće je na njega utjecati.

Građani se mogu aktivirati u jednoj ili u svim fazama proračunskog procesa:

- u fazama pripreme i donošenja proračuna – mogu kontrolirati odvijaju li se sve faze i koraci u propisanim rokovima, inzistirati na pravovremenoj objavi informacija, sudjelovati u javnim raspravama, postavljati pitanja o programima koji će se iz proračuna financirati. Tako će bolje razumjeti rad i ciljeve gradskih vlasti, a možda i utjecati na kvalitetu gradskih javnih usluga;
- u fazama izvršavanja i financijskog izvještavanja o proračunu – mogu nadzirati i interesirati se za rezultate. Trebaju komentirati, postavljati pitanja, zahtijevati objavljivanje točnih, pouzdanih, pravovremenih, bitnih i razumljivih informacija, uspoređivati rezultate Zagreba s drugim gradovima i općinama. Tako će bolje razumjeti i situaciju u cijeloj državi i možda pomoći idejama o nekim boljim rješenjima.



Što građani mogu?

Građani mogu:

- Skupštini predlagati donošenje određenog akta ili rješavanje određenog pitanja. Podrži li ga potpisom najmanje deset posto upisanih birača, Skupština o prijedlogu mora raspravljati i podnositeljima odgovoriti najkasnije u roku od tri mjeseca.
- Podnositi predstavke i pritužbe na rad Grada i njegovih upravnih tijela, na koje gradonačelnik, odnosno čelnici upravnih tijela, moraju odgovoriti u roku od 30 dana.
- Sudjelovati u odlučivanju i neposredno, putem referenduma, čije raspisivanje može predložiti najmanje jedna trećina članova Skupštine, gradonačelnik, 20% ukupnog broja birača, ili većina vijeća mjesnih odbora, odnosno gradskih četvrti.

Građani se mogu uključiti i u rad gradskih četvrti i mjesnih odbora te tako tijekom cijele godine odlučivati o poslovima koji neposredno i svakodnevno utječu na njihov život i rad. U Zagrebu postoji **17 gradskih četvrti** (Trnje, Maksimir, Sesvete, Brezovica i dr.). Stanovnici na izborima biraju vijeće gradske četvrti, a članovi vijeća, iz svojih redova, predsjednika vijeća.

U gradskim četvrtima osnovano je i **218 mjesnih odbora**, s vijećima čije članove na izborima biraju građani s prebivalištem na području tog odbora, i predsjednikom vijeća kojeg članovi vijeća biraju iz svojih redova.

Ukratko, puno je mogućnosti i za informiranje i za sudjelovanje u proračunskom procesu. "Vodič kroz proračun Grada Zagreba" bi – uz kratke vodiče koji će se redovito objavljivati uz ključne proračunske dokumente – građanima trebao pomoći da se uključe i pomognu u donošenju odluka koje će omogućiti što učinkovitije i pravednije prikupljanje i raspodjelu proračunskih sredstava.

KORISNE MREŽNE STRANICE

[Grad Zagreb](#) – Službene stranice grada Zagreba.

[Grad Zagreb – Financije](#) – Gradski proračun i izvještaj o njegovu izvršenju.

[Gradski ured za financije](#) – Kontakti, nadležnosti, poslovi.

[Gradski uredi, zavodi i službe](#) – Detaljni podaci, kontakti, nadležnosti, poslovi.

[Gradska skupština](#) – Ustrojstvo, nadležnosti, radna tijela, propisi.

[Gradske četvrti](#) – Osnovni podaci, granice područja, tijela, ovlasti.

[Mjesni odbori](#) – Granice područja, sjedišta, ovlasti.

[Zagrebački holding](#) – Ustrojstvo, usluge, aktualnosti, kontakti.

[Službeni glasnik Grada Zagreba](#) – Svi gradski propisi.

[Ministarstvo financija – lokalni proračuni](#) – Proračuni svih općina, gradova i županija.

[Zakon o proračunu](#) – Zakoni i propisi vezani uz proračun.



POJMOVNIK

aktivnost – dio programa za koji nije unaprijed utvrđeno vrijeme trajanja, a u kojem su planirani rashodi i izdaci za ostvarivanje ciljeva utvrđenih programom.

amandman – prijedlog izmjena i dopuna prijedloga proračuna.

brdsko-planinsko područje (BPP) – posebnim zakonom utvrđeno područje na kojem su otežani uvjeti života i rada.

budžet → proračun.

decentralizirana funkcija – odgovornost za dio određenih javnih usluga (osnovno i srednje školstvo, zdravstvo, socijalna skrb i vatrogastvo) koje je država prenijela na određeni broj županija, gradova i općina, određivši za to i dodatne oblike financiranja.

deficit – višak rashoda nad prihodima u nekom razdoblju.

djelotvornost – omjer planiranog i ostvarenog učinka neke aktivnosti.

doprinos – namjenski javni prihod, primjerice za zdravstveno i mirovinsko osiguranje.

Državni ured za reviziju – samostalna i neovisna institucija, odgovorna Saboru, koja između ostalih, obavlja i reviziju Grada Zagreba i trgovačkih društava kojima je Grad osnivač ili većinski vlasnik.

državno tijelo – ministarstva, državni uredi, državne upravne organizacije i uredi državne uprave u županijama.

ekonomičnost – omjer troškova i kvalitete.

ekonomska klasifikacija – prikaz proračunskih prihoda (npr. porezi, pomoći, od imovine) i rashoda (npr. naknade zaposlenima, subvencije, socijalne naknade) prema ekonomskoj namjeni.

financijska imovina – novac, depoziti, obveznice, zajmovi, itd.

financijski plan – akt proračunskog korisnika kojim se utvrđuju njegovi prihodi i rashodi za sljedeće proračunsko razdoblje.

financijski rashod – rashod koji nastaje zbog financijskog poslovanja (npr. kamate, naknade za bankarske usluge).

fiskalna godina – razdoblje od dvanaest mjeseci, poklapa se s kalendarskom (od 1. siječnja do 31. prosinca).

fond izravnjanja – dio prikupljenog poreza na dohodak iz kojega se transferiraju sredstva lokalnim jedinicama koje prihodima iz dodatnog udjela poreza na dohodak ne mogu adekvatno financirati decentralizirane funkcije.

funkcijska klasifikacija – prikaz proračunskih rashoda po namjeni (npr. zdravstvo, obrazovanje).

grad – jedinica lokalne samouprave u kojoj je sjedište županije, te svako mjesto s više od deset tisuća stanovnika koje čini urbanu, povijesnu, prirodnu, gospodarsku i društvenu cjelinu ili za koje postoje posebni povijesni, gospodarski i geoprometni razlozi.

gradski proračunski korisnik – institucija koju je Grad osnovao i koja se većim dijelom financira iz gradskog proračuna (npr. osnovne škole i dječji vrtići).

gradsko upravno tijelo – ured, zavod ili služba koja obavlja poslove za koje je grad nadležan.

izvršna vlast – gradonačelnik koji se na četiri godine bira neposredno na izborima tajnim glasovanjem.

javna ustanova – osniva se za trajno obavljanje djelatnosti odgoja i obrazovanja, znanosti, kulture, informiranja, sporta, tjelesne kulture, tehničke kulture, skrbi o djeci, zdravstva, socijalne skrbi, skrbi o invalidima i dr., ako se te djelatnosti ne obavljaju radi stjecanja dobiti.

jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave – općina, grad i županija.

jedinica lokalne samouprave – općina i grad.

jedinica područne (regionalne) samouprave – županija.

klasifikacija proračuna → proračunska klasifikacija.

konsolidacija – iskazivanje financijskih podataka više međusobno povezanih proračuna, proračunskih te izvanproračunskih korisnika, kao da se radi o jedinstvenom subjektu.

korisnik proračuna → proračunski korisnik.

lokacijska klasifikacija – proračunski rashodi prikazani po lokacijama (npr. županijama, gradovima, općinama).

lokalna samouprava – nadležnost gradova i općina za određene poslove (npr. osnovno školstvo, socijalna skrb), s pravom na vlastite prihode, predstavničku i izvršnu vlast, u čiju se nadležnost Vlada ne može miješati, a dužna ih je – ukoliko treba – potpomagati.

lokalna jedinica – općina i grad, premda ponekad podrazumijeva i županiju. → jedinica lokalne samouprave. → jedinica područne (regionalne) samouprave.

lokalni proračun – proračun lokalne jedinice kojeg donosi njeno predstavničko tijelo.

materijalni rashod – vrijednost dobara i usluga koje Grad kupuje na slobodnom tržištu za obavljanje svojih aktivnosti (npr. zakupnine, najamnine, usluge telefona, pošte).

mjesna samouprava – mjesni odbori, gradske četvrti i gradski kotarevi koji se mogu osnivati statutom jedinice lokalne samouprave.

načelo proračuna – načela kojih se moraju pridržavati svi koji se bave proračunom: načela uravnoteženosti, jedne godine, jedinstva i točnosti, univerzalnosti, specifikacije, transparentnosti i dobrog financijskog upravljanja.

namjenski prihod – prihod za koji je unaprijed utvrđena svrha trošenja. Primjerice, prihodi od doprinosa za zdravstveno osiguranje moraju se trošiti za zdravstvo.

nefinancijska imovina – proizvedena (npr. zgrade, postrojenja, oprema, zalihe) i neproizvedena (npr. zemljišta, patenti, koncesije).

neto financiranje – iznos koji mora biti jednak manjku/višku iz → računa prihoda i rashoda, odnosno → neto pozajmljivanju/zaduživanju države.

neto pozajmljivanje – pokazatelj viška prihoda nad rashodima u → računu financiranja.

neto zaduživanje – pokazatelj viška rashoda nad prihodima u → računu financiranja.

općina – jedinica lokalne samouprave koja se osniva za područje više naseljenih mjesta koja predstavljaju prirodnu, gospodarsku i društvenu cjelinu, povezanu zajedničkim interesima stanovništva.

operativni saldo – razlika u prihodima i rashodima poslovanja bez promjena u dugoročnoj nefinancijskoj imovini.

organizacijska klasifikacija – proračunski rashodi prikazani po organizacijskim jedinicama, odnosno gradskim uredima i službama.

podjela poreza → zajednički porez.

područja posebne državne skrbi (PPDS) – područja u kojima se želi potaknuti ekonomski i demografski oporavak.

pomoć ili dotacija – bespovratni prijenos sredstava: tekući (za tekuće rashode) i kapitalni (za nabavu dugotrajne imovine) te namjenski i nenamjenski.

porez – prisilno davanje državi bez direktne protunaknade i unaprijed utvrđene namjene koje se nameće na dohodak, dobit, imovinu, dodanu vrijednost, itd.

porezna osnovica – iznos na koji se primjenjuje porezna stopa, primjerice, dobit poduzeća, dohodak fizičke osobe, vrijednost nekretnine.

porezna stopa – postotni ili fiksni iznos dohotka, dobiti, vrijednosti roba i usluga koji se plaća poreznim tijelima. Primjenjuje se na poreznu osnovicu, a može biti progresivna, proporcionalna ili regresivna.

porezni obveznik – svaka fizička ili pravna osoba koja je na temelju zakona dužna platiti porez.

potencijalni dug – direktni dug uvećan za izdana jamstva.

predstavnička vlast – gradska skupština čiji se članovi na četiri godine biraju na neposrednim izborima, tajnim glasovanjem.

prihod od nefinancijske imovine – prihod ostvaren prodajom stambenih i poslovnih objekata, zemljišta, prijevoznih sredstava i strateških zaliha.

prihod poslovanja – prihod od redovitih aktivnosti, npr. od poreza (porez i prirez na dohodak, porez na imovinu i na robe i usluge) i ostali prihodi (od imovine, upravnih pristojbi, kazni).

primarni operativni saldo – razlika između prihoda i rashoda poslovanja, bez izdataka za kamate.

prireza – dodatni porez kojeg povrh poreza na dohodak mogu nametati općine i gradovi. Osnovica prireza je porez na dohodak, stopu određuju lokalne jedinice kojima pripada i ubrani prihod.

privremeno financiranje – uvodi se – najduže na tri mjeseca – ukoliko gradska skupština ne donese proračun prije početka proračunske godine.

program – skup neovisnih, usko povezanih → aktivnosti i → projekata usmjerenih ispunjenju zajedničkog cilja.

programska klasifikacija – prikaz proračunskih rashoda po → programima, → aktivnostima i → projektima (npr. programi zaštite okoliša, informatizacije, pomoći poduzetništvu).

projekcija – za razliku od proračuna koji se planira za iduću godinu (npr. 2014. za 2015.), projekcija se donosi za naredne dvije godine (npr. 2014. za 2016. i 2017.).

projekt – sastavni dio → programa za koji je unaprijed utvrđeno vrijeme trajanja, a u kojem su planirani rashodi i izdaci za ostvarivanje ciljeva utvrđenih programom.

proračun – plan prihoda i rashoda za određeno vremensko razdoblje.

proračunska godina → fiskalna godina.

proračunska klasifikacija – sustav prikazivanja proračunskih prihoda i rashoda po određenim kriterijima (npr. po nositelju, cilju, namjeni, vrsti, lokaciji i izvoru financiranja). → ekonomska k. → funkcijska k. → lokacijska k. → organizacijska k. → programska k.

proračunsko načelo → načelo proračuna.

proračunska zaliha – proračunom utvrđena sredstva koja se mogu koristiti za namjene koje nije bilo moguće predvidjeti u trenutku planiranja proračuna.

proračunski proces – planiranje, izrada, donošenje, izvršavanje, nadzor i revizija proračuna.

račun financiranja – dio proračuna koji prikazuje način financiranja proračunskog manjka te korištenje proračunskog viška.

račun prihoda i rashoda – prikazuje proračunske prihode i rashode u jednoj godini.

rebalans – izmjena proračunskih iznosa, odnosno njihovo smanjenje i/ili povećanje u odnosu na planirane iznose.

regionalna samouprava – pravni okvir u skladu s kojim su županije i Grad Zagreb nadležni za određene poslove (npr. osnovno i srednje školstvo, zdravstvo, socijalna sigurnost i skrb); imaju pravo na vlastite prihode, vlastite predstavničke i izvršne vlasti. Vlada se ne može miješati u njihove nadležnosti i dužna je potpomagati financijski slabije županije.

Smjernice ekonomske i fiskalne politike – dokument kojim Vlada svake godine utvrđuje smjer fiskalne politike u narednom trogodišnjem razdoblju. Sadrže makroekonomske i fiskalne pretpostavke neophodne za izradu proračuna, te procjenu prihoda i rashoda proračuna.

Strategija Vladinih programa – dokument kojim Vlada svake godine utvrđuje ciljeve za naredno trogodišnje razdoblje i u skladu s kojima raspoređuje sredstva u državnom proračunu.

subvencija – bespovratno davanje sredstava za poticanje proizvodnje dobara ili pružanje usluga.

suficit – višak prihoda nad rashodima u nekom razdoblju.

transparentnost – mogućnost javnosti da dobije potpune, bitne, točne, pravovremene i razumljive informacije.

učinkovitost – omjer rezultata i korištenih sredstava.

veliki grad – jedinica lokalne samouprave s više od 35.000 stanovnika; gospodarsko, financijsko, kulturno, zdravstveno, prometno i znanstveno središte šireg okruženja.

zaduživanje – uzimanje kredita, zajma ili izdavanje vrijednosnih papira.

zajednički porez – porez čiji se prihodi dijele između države i lokalnih jedinica (županija, gradova i općina).

županija – jedinica područne (regionalne) samouprave koja obuhvaća više prostorno povezanih općina i gradova, a predstavlja prirodnu, povijesnu, prometnu, gospodarsku, društvenu i samoupravnu cjelinu.

