

Transparentnost proračuna lokalne samouprave

Montag, Mirela

Undergraduate thesis / Završni rad

2025

Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj: **University of Zagreb, Faculty of Law / Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet**

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:199:145684>

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

Download date / Datum preuzimanja: **2025-04-02**



Repository / Repozitorij:

[Repository Faculty of Law University of Zagreb](#)



REPUBLIKA HRVATSKA
SVEUČILIŠTE U ZAGREBU
Stručni prijediplomski Porezni studij

MIRELA MONTAG

TRANSPARENTNOST PRORAČUNA LOKALNE SAMOUPRAVE

ZAVRŠNI RAD

MENTOR: izv. prof.dr.sc. Jasmina Džinić

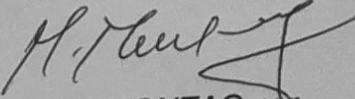
Križ, 2025.godina

Sadržaj

1.UVOD	3
2. NAČELA TRANSPARENTNOSTI I OTVORENOSTI JAVNE UPRAVE	4
2.1. TRANSPARENTNOST	7
2.2. OTVORENOST	9
2.3. PRISTUP INFORMACIJAMA	10
3.TERITORIJALNA ORGANIZACIJA REPUBLIKE HRVATSKE	14
3.1.LOKALNA SAMOUPRAVA U HRVATSKOJ	14
3.2.POLITIČKA TIJELA U GRADU ODNOSNO OPĆINI	17
3.3. UPRAVNO TIJELO OPĆINE I PRORAČUN	18
4.TRANSPARENTOST PRORAČUNA LOKALNE SAMOUPRAVE HRVATSKOJ	21
4.1.PRORAČUN	24
4.2.SADRŽAJ PRORAČUNA.....	25
4.2.1.OPĆI DIO PRORAČUNA	25
4.2.2.POSEBNI DIO PRORAČUNA.....	26
5.PLANIRANJE I DONOŠENJE PRORAČUNA OPĆINE	27
5.1. MODIFICIRANO OBRAČUNSKO NAČELO PRORAČUNA	29
5.2.PREDSTAVNIČKO TIJELO i ODLUKA O DONOŠENJU PRORAČUNA	30
6. REBALANS PRORAČUNA	32
6.1.OPĆI DIO REBALANSA PRORAČUNA	32
6.2. POSEBNI DIO REBALANSA PRORAČUNA.....	32
7. ZAKLJUČAK	34

Izjava o izvornosti

Ja, MONTAG MIRELA pod punom moralnom, materijalnom i kaznenom odgovornošću, izjavljujem da sam isključiva autorica završnog rada te da u radu nisu na nedozvoljeni način korišteni dijelovi tuđih radova te da se prilikom izrade rada nisam koristio/-la drugim izvorima do onih navedenih u radu.


MIRELA MONTAG, v.r.

1.UVOD

Tema ovog rada je transparentnost i otvorenost proračuna jedinica lokalne samouprave. Otvorenost proračuna je jako važna zbog svijesti uprave o potrebama i mišljenjima stanovnika jedne jedinice lokalne samouprave odnosno grada ili općine. Problem otvorenosti proračuna se nalazi u tome što pojedinac koji dovoljno ne razumije sadržaj proračuna može krivo shvatiti smisao proračuna ili potpuno pogrešno povezati određene podatke i informacije. Svakako je dobro da proračuni jedinica lokalne samouprave budu dostupni što na javnim savjetovanjima što na mrežnim stranicama kako bi određeni dio populacije mogao dobiti uvid u stanje jedinice lokalne samouprave i sam rad iste.

Transparentnost proračuna je važna kao i otvorenost proračuna jer sama riječ govori da se radi o jasnom uvidu u stanje politike neke jedinice lokalne samouprave i njen rad. Tako se kroz transparentnost može vidjeti rad jedinica lokalne samouprave i ona se ocjenjuje putem Instituta za javne financije te time jedinice lokalne samouprave vide posljedicu svojeg rada koja ocjenom Instituta može biti odlična ili loša.

Kroz ovaj rad će biti prikazan i rad Instituta za javne financije i prikaz ocjena koje su jedinice lokalne samouprave postigle načinom svojeg transparentnog i otvorenog rada.

Jedinicu lokalne samouprave i njen rad što se tiče rasporeda financijskih sredstava stanovništvo može pratiti na stranici iTransparentnost gdje se može dobiti uvid u transparentno poslovanje. U sklopu navedene aplikacije može se pregledavati financijsko djelovanje općine, izdani i primljeni poslovni dokumenti na temelju kojih se vidi poslovanje sukladno donesenom proračunu.

Na aplikaciji proračun.hr se uvijek može dobiti uvid u proračun jedinice lokalne samouprave te na taj način se također dokazuje otvorenost – transparentnost proračuna.

Cilj rada je prikaz teritorijalne organizacije Republike Hrvatske te kako jedinice lokalne samouprave kroz svoj rad moraju zadovoljavati uvjete transparentnosti i otvorenosti da bi se smatrale uspješnima i zadovoljavajućima stanovništvu za čije su područje ustrojene.

Kroz sami rad jedinice lokalne samouprave u vidu transparentnosti i otvorenosti se također dobiva uvid u stručna znanja vodećih tijela, ali i upravnih što može dovesti jedinicu do jako dobrog poslovanja.

2. NAČELA TRANSPARENTNOSTI I OTVORENOSTI JAVNE UPRAVE

Sukladno materiji i radovima kojima se proučava javna uprava ova dva načela su važnije postavke kojima se štiti položaj građana u odnosu na upravu¹. Uz ova načela kroz rad će biti prikazana i ostala načela koja su važna za pravilan rad jedinica lokalne samouprave².

Javnost uprave je definirana u tome što se svjesno i sukladno svim propisima nastoji građanima pružiti maksimalan uvid u organizaciju i rad uprave (transparentnost) te da se istodobno upravi osigura što veća obaviještenost o potrebama, mišljenjima i stavovima građana o radu uprave (otvorenost uprave). Prema navedenom može se reći da se radi o dvosmjernom odnosu građani – uprava³.

Građani često imaju osjećaj da, iako im tijela javne vlasti nude mnoštvo informacija o svom radu i pozivaju ih na suradnju, i dalje postoji sumnja kako se u pozadini odvija neki oblik korupcije. Drugim riječima, iako je vlast otvorena prema svojim građanima, njezin rad građani i dalje doživljavaju netransparentnim.

Činjenica je da Hrvatska godinama stoji loše i stagnira po pitanju javne percepcije razine korupcije u društvu, te je po Indeksu percepcije korupcije⁴ Hrvatska sa 47 bodova na začelju Europske unije, a osim nas lošije su Malta, Rumunjska, Bugarska i Mađarska. Prosjek članica Europske unije je 64, tako da Hrvatska zaostaje za 17 bodova. Možemo reći kako je u Hrvatskoj rad nekog tijela javne vlasti pristupačno otvoren jer pruža mnogo informacija, vodi računa o mišljenjima građana, provodi javne rasprave odnosno savjetovanja sa zainteresiranom javnošću prilikom donošenja raznih odluka. Da je tome tako govore radovi kojima se može potvrditi da se tijela javne vlasti trude u vidu pružanja i primanja informacija u svom radu⁵.

Zajedničkim djelovanjem transparentnosti i otvorenosti lokalne samouprave dobiva se jasno i dobro upravljanje⁶.

¹ Musa, A., Informacije za građane: transparentnom i otvorenom javnom upravom prema boljem upravljanju i povjerenju građana. U: I. Koprić, A. Musa, T. Giljević (ur.), Građani, javna uprava i lokalna samouprava: povjerenje, suradnja, potpora, Zagreb: Institut za javnu upravu, 2017., str. 29.

² Musa, A., Bebić, D., Đurman, P., Transparentnost i otvorenost lokalnog javnog upravljanja: slučaj hrvatskih gradova, *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 15:2 (2015), str. 416.

³ Musa, A., *op.cit.* u bilj. 1, str. 29.

⁴ Indeks percepcije korupcije, <https://transparency.hr/hr/>

⁵ Manojlović R., Upravljanje učinkom u hrvatskoj lokalnoj samoupravi. U: Koprić I., Džinić J., Manojlović R., Upravljanje kvalitetom i učinkovitošću u javnoj upravi, Institut za javnu upravu Zagreb, 2016., str. 76.

⁶ Koprić I., Marčetić G., Musa A., Đulabić V., Lalić Novak G., Upravna znanost – Javna uprava u suvremenom europskom kontekstu, Nakladnici: Pravni fakultet, Godina izdanja: 2021., str. 205.

Pri dobrom upravljanju tijela javne vlasti drže do toga da se poštuju načela koja su postavljena pred njih jer na taj način se ispunjavaju propisane norme⁷:

- NAČELO ZAKONITOSTI – smatra se najvećom vrednotom Ustava jer se ovim načelom poštuje jednakost i ravnopravnost u vladavini prava
- NAČELO PRAVNE ZAŠTITE – potrebno je naglasiti kako je važna pravna zaštita u pojedinačnim aktima kojima se poduzimaju radnje i mjere od strane javnih tijela, a to se ostvaruje prvenstveno putem ostvarenja žalbenog prava
- NAČELO ODGOVORNOSTI ZA ŠTETU – svaka nastala šteta za stranku mora biti namirena od strane države, odnosno državnog tijela. Ukoliko je došlo do propusta u postupanju javnog tijela, odnosno službenika prema nekoj stranci, ta šteta mora biti namirena.
- PRAVILO JEDNOSTAVNOSTI I DJELOTVORNOSTI U OBAVLJANJU POSLA – sve informacije o javnom tijelu moraju biti jasne i jednostavne za građane, pogotovo što se tiče radnog vremena, načina rada, zaposlenima.
- PRIBAVLJANJE PODATAKA ZA OBAVLJANJE POSLA – na javnom tijelu je da pribavi sve informacije i podatke koji su mu bitni za obavljanje određenog postupka vezanog uz neku stranku pa tako se u ovom smislu može reći da javno tijelo samo prikuplja podatke iz raznih očevidnika ili baza. Svakako je dobro spomenuti sustav e-građani koji na virtualan način pomaže građanima ostvariti neko pravo ili izvršiti određenu obavezu.
- PRAVO NA INFORMIRANOST O PROVEDBI ZAKONA – postavljen je osnovni rok od 30 dana da tijelo javne vlasti za stranku pribavi adekvatan odgovor ili proslijedi dopis stranke na nadležno postupanje drugom tijelu.
- PRAVO NA PREDSTAVKU I PRITUŽBU – strankama je omogućeno ulaganje prigovora na rad tijela javne vlasti i to na način da je u tijelu ustrojen odjel koji se bavi ovim poslom. U sklopu Hrvatskog sabora ustrojen je Odbor za predstavke i pritužbe te se ovime pokazuje koliko je institut ulaganja prigovora važan obzirom da je to i Ustavom zajamčeno pravo.
- PRAVO NA SUDJELOVANJE U OBAVLJANJU JAVNIH POSLOVA I PRIJEMA U JAVNU SLUŽBU – ovim se načelom svakome približio rad u tijelima javne vlasti i to tako da je svakome omogućeno da sudjeluje u njihovom radu i to bez diskriminacije.

⁷ Koprić I., Marčetić G., Musa A., Đulabić V., Lalić Novak G., *op.cit.* u bilj. 6, str.206.

- PRAVO NA PODNOŠENJE PRITUŽBE PUČKOM PRAVOBRANITELJU – za ovo načelo se može reći da je vrlo važno za građane jer na temelju njega se može za svako državno tijelo, odnosno tijelo javne vlasti podnijeti pritužba na temelju koje se ispituje poslovanje toga tijela.

Transparentnost i otvorenost ključna su briga u suvremenim demokracijama, kako na nacionalnoj tako i na podnacionalnoj razini. Širenje informacija javnosti preduvjet je da građani ostvare svoja individualna i politička prava⁸.

Indeks transparentnosti i otvorenosti (TOI - Transparency and Openness Index), je sastavljen od četiri dimenzije, a dalje razvijen kroz 13 komponenti. Može se reći da se njime mjeri kako i koliko lokalne samouprave poštuju standarde i načela transparentnosti i otvorenosti. O ovom Indeksu je napisan rad na temelju kojeg se može reći kako je mjerena transparentnost i otvorenost lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj⁹. Pokazalo se je da lokalna samouprava još uvijek ne poštuje standarde, čak i kada su ti standardi zakonski propisani¹⁰.

U radovima se navodi kako se može razlikovati transparentnost i otvorenost i to na temelju kriterija formacijskog smjera i instrumenata.

Koncept navedenog je prikazan u tome kako se transparentnost vidi u predstavljanju informacija građanima i to na način da se sa njima komunicira putem javnih glasila, web stranica, službenicima za odnose s javnošću, raznim izvješćima i javnim događanjima.

Kada govorimo o otvorenosti i njenom konceptu u vidu je to da građani utječu na javno upravljanje svojim sudjelovanjem pa dolazi do partnerstva putem konzultacija, saslušanja potreba, dijaloga i raznih rasprava¹¹.

Posljedično, razinu transparentnosti i otvorenosti mjerile su međunarodne organizacije i nevladine organizacije kako bi se ukazalo na kvalitetu vlade, povjerenje u vladu, regulatorna kvaliteta ili sposobnost upravljanja. Na nekim primjerima jedinica lokalne samouprave može se vidjeti razvoj transparentnosti i otvorenosti, a to je grad Rijeka, ali postoje i zaostali koji ne samo da u potpunosti zanemaruju svoje pravne obveze, nego i propuštaju priliku koristiti svoje web stranice kao informacije i komunikacijske alate sa svojim građanima, to je Velika Gorica¹².

⁸ <https://gong.hr/2013/09/26/transparentnost-i-otvorenost-put-prema-povjerenju/>

⁹ Musa A., Bebić D., Đurman P., *op.cit.* u bilj. 2, str. 432.-433.

¹⁰ Musa A., Bebić D., Đurman P., *op.cit.* u bilj. 2, str. 416.

¹¹ Musa A., Bebić D., Đurman P., *op.cit.* u bilj. 2, str. 422.

¹² Musa A., Bebić D., Đurman P., *op.cit.* u bilj. 2, str. 440.

Na temelju navedenog da se zaključiti kako lokalna samouprava vodi poslovanje sukladno propisima, no ipak pribjegava ne pokazivanju svih informacija.

Kako bi funkcioniralo dobro upravljanje isto je moguće samo uz nastojanja tijela javne vlasti da poštuju načela transparentnosti i otvorenosti. Ovakvim pristupom možemo zaključiti da dolazi do obostranog povjerenja građana i uprave¹³.

2.1. TRANSPARENTNOST

Transparentnost se definira kroz javne informacije dostupne javnosti i da, ovisno o vrsti informacije, mogu biti pružene građanima ili drugim subjektima (privatni ili civilni sektor) na zahtjev - informacija je rezultat rada tijela javne vlasti, output¹⁴. Kroz definiranje transparentnosti navodi se da je ona uobičajeno uokvirena propisima i predstavlja nužno sredstvo za ostvarivanje individualnih prava i kontrolu vlasti¹⁵. Može se reći da se transparentnost ograničava na upravnu i upravljačku dimenziju¹⁶.

Prilikom ostvarivanja transparentnosti dva su najvažnija instrumenta¹⁷:

1. TRANSPARENTNOST PUTEM PRISTUPA INFORMACIJAMA – svaka zainteresirana stranka ima pravo na pristup informaciji tijela javne vlasti osim one informacije koja se klasificira kao poslovna tajna, zaštita osobnih podataka ili neki drugi razlog propisan zakonom.
2. TRANSPARENTNOST PUTEM JAVNIH MEDIJA – WEB STRANICA – ovdje se radi o tome da su tijela javne vlasti dužna putem javnih medija, lokalnih medija, elektronski ili bilo kojim sličnim načinom građanima pružiti sve bitne informacije o svojem radu. Tijelo može organizirati i Odjel za odnose s javnošću putem kojeg će se ispuniti sve zakonske obveze vezane uz pravovaljano pružanje informacija.

Da je jedinica lokalne samouprave transparentna, znači da na vrijeme u određenom roku objavljuje sve bitne informacije koje se tiču rada tijela javne vlasti. Općenito govoreći o otvorenosti rada javne vlasti ista je moguća jedino uz visoku razinu transparentnosti njenog rada i učinkovite mehanizme javnog uvida i nadzora rada vlasti, gdje postoji odnos između

¹³ Musa, A., *op.cit.* u bilj. 1, str. 39.

¹⁴ Musa, A., *op.cit.* u bilj. 1, str. 34.

¹⁵ Musa, A., *op.cit.* u bilj. 1, str. 33.

¹⁶ Musa, A., *op.cit.* u bilj. 1, str.33.

¹⁷ Koprić I., Marčetić G., Musa A., Đulabić V., Lalić Novak G., *op.cit.* u bilj. 7, str. 209.-210.

izražavanja mišljenja o radu javne vlasti od strane građana i odgovornosti pojedinaca u tijelima javne vlasti, bilo da se radi o izvršnom tijelu ili službenicima, da na odgovarajući način reagiraju u situacijama kada oni sami ili građani uoče pogreške ili propuste. Analizirajući provedene ankete¹⁸ vezane uz zaposlene u jedinicama lokalne samouprave, ali i izvršna tijela, možemo reći kako je podijeljen stav o tome koliko i kako bi trebale biti objavljene informacije kojima raspolažu jedinice te koliko i kako bi trebali isti primati povratnu informaciju od strane svojih građana. Stav po anketama je takav da ukoliko jedinica lokalne samouprave postoji, svakako bi trebala držati do dobre transparentnosti, a sukladno tome i otvorenosti za što su odgovorna izabrana izvršna tijela i zaposlenici¹⁹.

Transparentnost je također preduvjet za odgovornost i proaktivno pružanje informacija bitnih građanima za razumijevanje čime se vlast bavi i kako donosi svoje odluke. Primjer dobrog rada jedinica lokalne samouprave u vidu poštivanja načela transparentnosti je pružanje informacija na mrežnim stranicama kao i pravovremeno odgovaranje na zahtjev za ostvarivanje prava na pristup informacijama. Transparentnost omogućava odgovornost uprave za svoj rad, jednakost i to pod pretpostavkom u vidu diskriminacije bilo kojeg tipa i učinkovitost prilikom izvršenja zadataka²⁰.

Kada govorimo o transparentnosti dobro je i spomenuti usklađenje s pravnom stečevinom Europske unije i to kada govorimo o odnosu između države i javnih poduzetnika²¹.

Koliko je transparentnost važna vidi se i u prethodno navedenom jer se ne prožima samo kroz lokalnu samoupravu već je bitna u kompletnom javnom poslovanju.

¹⁸ Ott K., Bronić M., Proračunska transparentnost lokalnih jedinica – stavovi zaposlenika, Newsletter III, godina 2017., Institut za javne financije, str. 5.-9.

¹⁹ Ott K., Bronić M., *op.cit.* u bilj. 18, str. 11.

²⁰ Musa, A., *op.cit.* u bilj. 1, str. 34.

²¹ Direktiva Komisije 2006/111/EZ od 16. studenoga 2006. o transparentnosti financijskih odnosa između država članica i javnih poduzetnika, kao i o financijskoj transparentnosti unutar određenih poduzetnika (SL L 318, 17.11.2006.).

2.2. OTVORENOST

Otvorenost se definira tako što su javna vlast i uprava otvorene za povratnu informaciju od javnosti o svom radu odnosno o namjeravanim odlukama. Možemo reći kako je informacija pružena od javnosti dobar unos saznanja za rad javne uprave jer na taj način tijelo javne vlasti odnosno jedinica lokalne samouprave dobiva uvid u stanje kvalitete života ljudi što je posljedica njezinog rada. To mogu biti saznanja događanja iz života ljudi sa određenog područja koji mogu biti dobar savjet za rad i obavljanje posla tijela javne vlasti. Ono što se događa na terenu i u praksi je dobar pokazatelj kako određena jedinica lokalne samouprave odnosno općina funkcionira u svojem djelokrugu.

Otvorenost znači da tijela javne vlasti ne skrivaju svoj rad od očiju javnosti, nego su otvoreni u svom radu za povratne informacije od strane građana. Daje se građanima mogućnost da se izraze o radu jedinice lokalne samouprave u vidu provođenja savjetovanja sa zainteresiranom javnošću²² ili provođenjem raznih anketa te uzimajući u obzir dobiveni rezultat mogu se razmatrati novi načini rada i slično. Kako se društvo razvijalo tako je došlo do toga da se otvorenost povezuje sa izravnom suradnjom tijela javne vlasti odnosno lokalnih jedinica i građana, poput sudjelovanja građana u odlukama koje se donose, uključivanje građana u aktivnosti koje provode tijela javne vlasti ili u nadzor njihovog rada, kao i prikupljanje mišljenja građana o uspješnosti rada javne vlasti. Možemo reći da je to usko povezano uz provođenje postupaka kao što su savjetovanja sa zainteresiranom javnošću ili ostvarivanje prava sa zainteresiranom javnošću.

Otvorenost je utemeljena na političkoj odluci otvaranja prema javnosti kroz komuniciranje i raspravu²³. Da je tome tako postavljeno je to i u otvorenosti uprave i sudjelovanju građana u donošenju propisa. Vrlo je važna uključenost zainteresirane javnosti u donošenju propisa jer na taj način se dobiva povratna informacija o važnosti propisa koji se donosi. Ovdje dolazi do interakcije tijela javne vlasti i građana²⁴.

²² <https://savjetovanja.gov.hr/>

²³ Musa, A., *op.cit.* u bilj. 1, str.33.

²⁴ Koprić I., Marčetić G., Musa A., Đulabić V., Lalić Novak G., *op.cit.* u bilj. 7, str. 211.-213.

2.3. PRISTUP INFORMACIJAMA

Pristupu informacijama koje su od javnog značaja imaju svi zainteresirani građani što im je omogućeno Zakonom o pravu na pristup informacijama²⁵. Navedeno se ostvaruje putem pristupa informacijama na način da se one otkrivaju na zahtjev stranke ili putem javnog uvida te drugim putem pa tako se informiraju građani, vrši se zaštita prava građana, kontrolira javna vlast, a i tako javna vlast ispunjava svoju obavezu davanja informacija²⁶.

Definicija informacije je takva da je to svaki podatak koji posjeduje tijelo javne vlasti u obliku dokumenta, zapisa, dosjea, registra, neovisno o načinu na koji je prikazan, koji je tijelo izradilo samo ili u suradnji s drugim tijelima ili dobilo od druge osobe, a nastao je u okviru djelokruga ili u vezi s organizacijom i radom tijela javne vlasti²⁷.

Kako bi tijelo javne vlasti odnosno jedinica lokalne samouprave pravodobno i kvalitetno svoje informacije moglo dati na raspolaganje mora se pridržavati slijedećih načela²⁸:

- NAČELO JAVNOSTI I SLOBODNOG PRISTUPA - ovim je načelom propisano kako su informacije dostupne svakoj domaćoj ili stranoj fizičkoj i pravnoj osobi u skladu s uvjetima i ograničenjima temeljem propisa o pravu na pristup informacija.
- NAČELO PRAVODOBNOSTI, POTPUNOSTI I TOČNOSTI INFORMACIJA Informacije koje tijela javne vlasti objavljuju odnosno daju moraju biti pravodobne, potpune i točne. Na ovaj način građani imaju uvid u stvarno stanje poslovanja tijela javne vlasti.
- NAČELO JEDNAKOSTI - Pravo na pristup informacijama i ponovnu uporabu informacija pripada svim korisnicima na jednak način i pod jednakim uvjetima. Svaka osoba, korisnik, je ravnopravna u ostvarivanju prava na pristup informacijama. Tijela javne vlasti ne smiju staviti korisnike u neravnopravan položaj, a osobito na način da se pojedinim korisnicima informacija pruža prije nego ostalima ili na način kojim im se posebno pogoduje.
- NAČELO RASPOLAGANJA INFORMACIJOM - Korisnik koji raspolaže informacijom sukladno ovom Zakonu, ima pravo tu informaciju javno iznositi što znači da svaka osoba koja dobije informaciju od tijela javne vlasti može sa njome raspolagati

²⁵ Zakon o pravu na pristup informacijama pročišćeni tekst zakona (NN 25/13, 85/15, 69/22, dalje u tekstu ZPPI).

²⁶ Musa A., Bebić D., Đurman P., *op.cit.* u bilj. 2, str. 440.

²⁷ Čl. 5. ZPPI-a.

²⁸ Čl. 6. – 9. ZPPI-a.

u zakonitom smislu kako želi. Može na temelju te informacije primjerice ostvariti neko svoje pravo ili tražiti uvjete ostvarivanja nekog svog prava.

- NAČELO MEĐUSOBNOG POŠTOVANJA I SURADNJE - Odnosi tijela javne vlasti i korisnika temelje se na suradnji i pružanju pomoći te međusobnom uvažavanju i poštivanju dostojanstva ljudske osobe.

Pridržavanjem svih navedenih načela jedinica lokalne samouprave zadovoljava uvjete postavljene pred nju iz Zakona o pristup informacijama i svakako će zadovoljiti u svim segmentima prilikom slaganja dobrog i kvalitetnog Izvješća Povjerenika za informiranje.

Obzirom da se radi o dvostranom poslu između korisnika i obveznika dijeljenja informacija sukladno propisu važno je²⁹:

- OBVEZE TIJELA JAVNE VLASTI sastoje se u tome da primjerice lokalne jedinice kao tijelo javne vlasti moraju objavljivati informacije obavezno na svojim internetskim stranicama na lako pretraživ način i u strojno čitljivom. Vrlo je važno da budu objavljeni propisi, opći akti kao i odluke te da se uredno obavlja savjetovanje s javnošću u trajanju od 30 dana, osim u slučajevima kad se savjetovanje provodi sukladno propisu kojim se uređuje postupak procjene učinaka propisa kao i objava raznih nacрта propisa ili odluka. Također uz sve navedeno potrebno je pratiti objave o financijskim dokumentima pa tako je važno i objavljivati proračun i s njim povezane odluke i izvješća kao i informacije o bespovratnim sredstvima. Uz propise o javnoj nabavi važan je i ovaj Zakon o pravu na pristup informacijama kojim je propisana objava dokumentacije o javnoj nabavi. Važno je i reći kako je bitno objavljivati dokumentaciju i o predstavničkom tijelu, izvršnom tijelu te radu i ustroju upravnog tijela lokalne samouprave kao tijela javne vlasti.
- OGRANIČENJA PRAVA NA PRISTUP INFORMACIJAMA znači da za neke informacije postoje ograničenja u njihovom raspolaganju. To su informacije o kaznenim postupcima, označen je stupanje tajnosti propisan zakonom te bi objava informacija ozbiljno naštetila u obavljanju poslova tijela javne vlasti.
- SREDIŠNJI KATALOG SLUŽBENIH DOKUMENATA REPUBLIKE HRVATSKE je baza dokumenata u koju su tijela javne vlasti dužna dostavljati svu obaveznu dokumentaciju u elektroničkom obliku temeljem propisa radi njihove trajne dostupnosti.

²⁹ Čl. 10. – 16. ZPPI-a.

Poslove vođenja i održavanja Središnjeg kataloga službenih dokumenata Republike Hrvatske obavlja tijelo državne uprave nadležno za razvoj digitalnog društva sukladno pravilniku³⁰.

- **SLUŽBENIK ZA INFORMIRANJE** obavlja poslove redovitog objavljivanja informacija, sukladno unutarnjem ustroju tijela javne vlasti, kao i rješavanja pojedinačnih zahtjeva za pristup informacijama i ponovne uporabe informacija, unapređuje način obrade, razvrstavanja, čuvanja i objavljivanja informacija koje su sadržane u službenim dokumentima koji se odnose na rad tijela javne vlasti, osigurava neophodnu pomoć podnositeljima zahtjeva u vezi s ostvarivanjem prava utvrđenih ovim Zakonom. Povjerenika za informiranje koji djeluje na razini Republike Hrvatske tijelo javne vlasti obavještava o osobi službeniku za informiranje, radu službenika za informiranje koje prati Zakon o pravu na pristup informacijama.

Službenik za informiranje vodi službeni upisnik na temelju propisa u koji se upisuju zahtjevi za ostvarivanje prava na pristup informacijama pa nadalje postupak te odluke o ostvarivanju prava na pristup informacijama.

- **POSTUPAK OSTVARIVANJA PRAVA** na pristup informacijama propisan je člankom 17. Zakona o pravu na pristup informacijama. U navedenom članku možemo vidjeti kako korisnik informacije može doći do određene informacije te na koji način mu tijelo javne vlasti mora isto omogućiti.
- **PONOVNA UPORABA INFORMACIJA** svoj smisao ima u tome što tijelo javne vlasti putem svojih baza, registra, aplikacija i slično pruža korisnicima stalno otvoren način uporabe informacija za komercijalne ili nekomercijalne svrhe. Tako možemo reći da je objava proračuna jedinice lokalne samouprave jako važna u ovom dijelu jer korisnici mogu vidjeti što je planirano i kako jedinica lokalne samouprave planira ostvariti svoje zadatke.
- **POVJERENIK ZA INFORMIRANJE** je osoba sa stručnim znanjima i vještinama za obavljanje poslova vezanih uz Zakon o pravu na pristup informacijama (štiti, prati i promiče pravo na pristup informacijama i pravo na ponovnu uporabu informacija te također provodi nadzor nad provođenjem ovog zakona). Povjereniku za informiranje u radu pomaže njegov ured kao stručna služba. Stručne poslove u Uredu povjerenika obavljaju državni službenici raspoređeni na radna mjesta utvrđena Pravilnikom o

³⁰ Ministarstvo pravosuđa, uprave i digitalne transformacije - Uprava za razvoj digitalnog društva i strateško planiranje.

unutarnjem redu, na koje se primjenjuju odredbe zakona kojim se uređuje prava i obveze državnih službenika. Povjerenik ne može biti pozvan na odgovornost, pritvoren ili kažnjen za izraženo mišljenje i poduzete radnje u okviru svog djelokruga rada, osim ako se radi o kršenju zakona od strane Povjerenika koje predstavlja kazneno djelo.

Povjerenika bira Hrvatski sabor na vrijeme od pet godina uz mogućnost ponovnog izbora. Povjerenik je odgovoran Hrvatskom saboru.

- **IZVJEŠĆIVANJE** znači da kroz dobru suradnju tijela javne vlasti i povjerenika za informiranje je potrebno obaviti izvješćivanje javnosti o provođenju Zakona o pravu na pristup informacijama. Tijela javne vlasti dužna su Povjereniku dostaviti izvješće o provedbi ovog Zakona za prethodnu godinu najkasnije do 31. siječnja tekuće godine. Povjerenik do 31. prosinca tekuće godine određuje i na internetskim stanicama Povjerenika objavljuje sadržaj dostavljenog izvješća. Povjerenik podnosi Hrvatskome saboru izvješće o provedbi ovoga Zakona najkasnije do 31. ožujka tekuće godine za prethodnu godinu³¹.

Kao za svaki pravni posao tako je i ovdje sukladno propisu propisan određen dio koji govori o prekršajnim odredbama za sve sudionike u ostvarivanju prava na pristup informacijama³².

Temeljem navedenog vrlo je važna poveznica između transparentnosti, otvorenosti i prava na pristup informacijama jer postupajući po propisima tijela javne vlasti, odnosno lokalna samouprava treba svoj rad učiniti vrlo urednim, točnim i jasnim za sve građane.

³¹ Izvješće o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama za 2023.godinu. <https://pristupinfo.hr/wp-content/uploads/2024/03/Izvjesce-o-provedbi-ZPPI-za-2023.pdf?x97664>.

³² Čl. 61. ZPPI-a.

3.TERITORIJALNA ORGANIZACIJA REPUBLIKE HRVATSKE

Rezultat političke decentralizacije države i diobe vlasti po teritorijalnom načelu nastaje kad država ustavom ili zakonom lokalnim zajednicama građana prizna pravo na autonomno političko odlučivanje u određenom krugu javnih pitanja koja su lokalnog karaktera. Kao izraz političke decentralizacije država, a kao temeljni međunarodni akt koji regulira tu problematiku označena je Europska povelja o lokalnoj samoupravi iz 1985. godine. Postoji nekoliko modela lokalne samouprave, kao što su engleski, francuski, njemački i švedski³³.

Javnu upravu autori određuju kao skup upravnih organizacija koje obavljaju javne poslove. Javni poslovi određuju se kao poslovi koji se obavljaju u interesu lokalne, regionalne ili nacionalne političke zajednice te mogu biti određeni propisom državnog, regionalnog ili lokalnog karaktera. U Republici Hrvatskoj tako djeluje 20 županija, 128 gradova i 428 općina. U moderno doba, nezaobilazno mjesto u teoriji organizacije zauzimaju i upravne organizacije EU. Pored javnih poslova koje obavljaju i profesionalizma službenika, upravne organizacije razlikuju se od ostalih vrsta organizacije i po posebnom pravnom položaju službenika u obavljanju službeničkih zadataka³⁴.

3.1.LOKALNA SAMOUPRAVA U HRVATSKOJ

Sve jedinice lokalne samouprave osnivaju se na temelju zakona i samim time ih zakon definira. Kroz znanstvene radove se govori na koji način je moguće organizirati lokalne jedinice te citiram sljedeće:

„Lokalne jedinice mogu biti organizirane kao monotipske ili politipske.

Monotipski tip organizacija znači da su sve lokalne jedinice formalno izjednačene po ovlastima, tijelima koja imaju i drugim elementima statusa, bez obzira na kojem dijelu državnog područja funkcioniraju.

Politipska organizacija uzima u obzir razlike u stupnju urbanizacije, pa se obično formiraju dvije vrste jedinica, seoske i gradske.

Monotipska organizacija vezuje se uz francusku lokalnu samoupravu, dok je politipska dio germanske, engleske i skandinavske tradicije, s tim što su ove potonje zemlje već u drugoj polovici 20. stoljeća napustile politipsku i uvele monotipsku organizaciju.

U Hrvatskoj prevladavaju općine s manje od 5000 stanovnika. Poslovi lokalnog samoupravnog djelokruga mogu se odrediti s pomoću dviju oprečnih metoda.

³³ Koprić I., Marčetić G., Musa A., Đulabić V., Lalić Novak G., *op.cit.* u bilj. 7, str. 277.

³⁴ Lozina D.: Koprić I. et al., *Upravna znanost - Javna uprava u suvremenom europskom kontekstu*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 55, 2/2018., str. 507.- 519.

Po jednoj, svi su javni poslovi u načelu lokalni, osim onih koji su zakonom izrijekom određeni kao poslovi središnje države.

Po drugoj metodi, u samoupravni djelokrug lokalnih jedinica spadaju samo poslovi koje nadležno tijelo središnje države izrijekom odredi kao lokalne.

*Prva tehnika zove se općom ili generalnom klauzulom, a druga enumeracijom.*³⁵

Citiranim tekstom možemo vidjeti koje su mogućnosti dane državama prilikom organizacije lokalnih jedinica te koji su standardi za njihovo osnivanje. Također je prikazano kako u Republici Hrvatskoj je većinom teritorijalna organizacija fokusirana na manje lokalne jedinice odnosno općine.

Općina je jedinica lokalne samouprave koja se osniva za područje više naseljenih mjesta koja predstavljaju prirodnu, gospodarsku i društvenu cjelinu, a samim time su povezana zajedničkim interesima stanovništva³⁶.

Grad je jedinica lokalne samouprave u kojoj je sjedište županije te svako mjesto koje ima više od 10.000 stanovnika, a predstavlja urbanu, povijesnu, prirodnu, gospodarsku i društvenu cjelinu. U sastav grada kao jedinice lokalne samouprave mogu biti uključena i prigradska naselja koja s gradskim naseljem čine gospodarsku i društvenu cjelinu te su s njim povezana dnevnim migracijskim kretanjima i svakodnevnim potrebama stanovništva od lokalnog značenja. Ukoliko postoje razlozi od povijesnog, gospodarskog i geoprometnog značaja, gradom se može utvrditi i mjesto koje ne zadovoljava prethodne uvjete³⁷.

Općine i gradovi u svom samoupravnom djelokrugu obavljaju poslove lokalnog značaja kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana, a koji nisu Ustavom ili zakonom dodijeljeni državnim tijelima i to osobito poslove koji se odnose na³⁸:

- uređenje naselja i stanovanje u skladu sa županijskim planom,
- prostorno i urbanističko planiranje u skladu sa županijskim planom,
- komunalno gospodarstvo,
- skrb o djeci,

³⁵ Lozina D.: Koprić I. et al., *op.cit.* u bilj. 34, str. 515.-516.

³⁶ čl. 4. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (Narodne novine 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13, 137/15, 123/17, 98/19, 144/20; dalje: ZLP(R)S).

³⁷ Čl. 5. ZLP(R)S-a.

³⁸ Čl. 18. – 21. ZLP(R)S-a.

- socijalnu skrb,
- primarnu zdravstvenu zaštitu,
- odgoj i osnovno obrazovanje,
- kulturu, tjelesnu kulturu i šport,
- zaštitu potrošača,
- zaštitu i unapređenje prirodnog okoliša,
- protupožarnu i civilnu zaštitu,
- lokalni promet na svom području ne ubrajajući državne i županijske prometnice,
- poslove koji su im zakonom stavljeni u djelokrug.

Veliki gradovi, kao i gradovi sjedišta županija u svom samoupravnom djelokrugu obavljaju poslove koji se odnose na:

- uređenje naselja i stanovanje,
- prostorno i urbanističko planiranje,
- komunalno gospodarstvo,
- skrb o djeci,
- socijalnu skrb,
- primarnu zdravstvenu zaštitu,
- odgoj i obrazovanje,
- kulturu, tjelesnu kulturu i šport,
- zaštitu potrošača,
- zaštitu i unapređenje prirodnog okoliša,
- protupožarnu i civilnu zaštitu,
- promet na svom području
- održavanje javnih cesta,
- izdavanje građevinskih i lokacijskih dozvola, drugih akata vezanih uz gradnju, te provedbu dokumenata prostornog uređenja,
- te ostale poslove koji su im zakonom stavljeni u djelokrugu.

Veliki gradovi, kao i gradovi sjedišta županija, imaju širi samoupravni djelokrug nego općine i gradovi. Uz sve to, veliki gradovi mogu obavljati i neke poslove iz djelokruga županije kada za to postoji potreba uz sve što je propisano zakonom³⁹.

³⁹ Čl. 21 ZLP(R)S

3.2.POLITIČKA TIJELA U GRADU ODNOSNO OPĆINI

Jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave imaju predstavničko i izvršno tijelo koji su politička tijela.

Predstavnička tijela su općinsko vijeće, gradsko vijeće i županijska skupština⁴⁰. U Gradu Zagrebu, kao jedinici s posebnim statusom – grad s položajem županije, predstavničko tijelo je Gradska skupština. Članovi predstavničkih tijela biraju se na neposrednim izborima, tajnim glasovanjem.

Izvršno tijelo u općini je općinski načelnik, u gradu gradonačelnik i u županiji župan. Općinski načelnici, gradonačelnici i župani biraju se neposredno na izborima, tajnim glasovanjem⁴¹.

3.2.1. OVLASTI POLITIČKIH TIJELA OPĆINA i GRADOVA

Kako bi se držao u redu samoupravni djelokrug općine, grada, odnosno županije, njena obilježja, javna priznanja, ustrojstvo, ovlasti i način rada tijela, način obavljanja poslova, oblici konzultiranja građana, provođenje referenduma u pitanjima iz djelokruga, mjesna samouprava, ustrojstvo i rad javnih službi, oblici suradnje jedinica lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave te druga pitanja od važnosti za ostvarivanje prava i obveza, mora postojati statut⁴². Općina, grad i županija imaju statut u kojem se između navedenih odredaba propisuju i ovlasti političkih tijela⁴³.

- Predstavničko tijelo i jedinica lokalne samouprave

Predstavničko tijelo donosi odluke većinom glasova ako je na sjednici nazočna većina članova predstavničkog tijela.

Statut jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, proračun i godišnji izvještaj o izvršenju proračuna donose se većinom glasova svih članova predstavničkog tijela⁴⁴.

Proračun je opći akt jedne općine koji se donosi kako je propisano Zakonom o proračunu⁴⁵.

Kada govorimo o ovlastima predstavničkog tijela odnosno općinskog vijeća ono donosi statut jedinice lokalne, donosi odluke i druge opće akte kojima uređuje pitanja iz samoupravnog

⁴⁰ Čl.27. ZLP(R)S

⁴¹ Čl. 39. ZLP(R)S

⁴² Čl.8. ZLP(R)S

⁴³ Čl. 8. – 10. ZLP(R)S

⁴⁴ Čl. 36. ZLP(R)S

⁴⁵ Čl. 4. ZOP-a

djelokruga jedinice lokalne, osniva radna tijela, bira i razrješuje članove tih tijela te bira, imenuje i razrješuje i druge osobe određene zakonom, drugim propisom ili statutom⁴⁶.

Što se tiče uređenja ustrojstva i djelokruga upravnih tijela jedinice lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave, također predstavničko tijelo donosi svoje odluke kao i osniva javne ustanove i druge pravne osobe za obavljanje gospodarskih, društvenih, komunalnih i drugih djelatnosti od interesa za jedinicu lokalne samouprave odnosno regionalne⁴⁷.

- *Načelnik i jedinica lokalne samouprave*

Svaka jedinica lokalne samouprave odnosno općina ima dužnosnika koji se bira na lokalnim izborima svake četiri godine i naziva se načelnikom odnosno za grad gradonačelnikom⁴⁸. Načelnik je osoba koja je u općini odgovorna za proračun. Time je načelnik dobio zakonske ovlasti o planiranju proračuna, a vijeće općine koje je predstavničko tijelo dobilo je zakonske ovlasti donošenja proračuna.

Ukoliko se proračun ne izglasa i ne donese se pozitivna odluka o istom moguće je da dođe i do prijevremenih lokalnih izbora. Smatram da je dobro za načelnika da bude usuglašen sa svojim stanovništvom i sa vijećem kako bi ovaj postupak vezan uz donošenje proračuna za određenu godinu bio uspješan⁴⁹.

3.3. UPRAVNO TIJELO OPĆINE I PRORAČUN

Za obavljanje poslova iz samoupravnog djelokruga jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave kao i povjerenih poslova državne uprave ustrojavaju se upravni odjeli i službe i to su upravna tijela općine⁵⁰.

U sklopu jedinica lokalne samouprave se ustrojava Jedinstveni upravni odjel u kojem djeluju službenici i namještenici. Profesionalni javni službenici u Hrvatskoj obuhvaćaju između ostalih lokalne službenike koji su plaćeni iz proračuna lokalnih jedinica⁵¹.

⁴⁶ Čl. 35. ZLP(R)S

⁴⁷ Čl. 35. ZLP(R)S

⁴⁸ Čl. 39.-40. ZLP(R)S

⁴⁹ Čl. 69. – 70. ZLP(R)S

⁵⁰ Čl. 53. ZLP(R)S

⁵¹ Koprić I., Marčetić G., Musa A., Đulabić V., Lalić Novak G., *op.cit.* u bilj. 7, str. 134.-135.

Upravnim tijelima upravljaju pročelnici koje na temelju javnog natječaja imenuje općinski načelnik, gradonačelnik, odnosno župan. Službenike jedinstvenog upravnog odjela vodi rukovodeća osoba koja se naziva Pročelnik⁵².

Općinski načelnik, gradonačelnik, odnosno župan može razriješiti pročelnike⁵³:

1. ako pročelnik sam zatraži razrješenje,
2. ako nastanu takvi razlozi koji po posebnim propisima kojima se uređuju službenički odnosi dovode do prestanka službe,
3. ako pročelnik ne postupa po propisima ili općim aktima jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, ili neosnovano ne izvršava odluke tijela jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, ili postupa protivno njima,
4. ako pročelnik svojim nesavjesnim ili nepravilnim radom prouzroči jedinici lokalne i područne (regionalne) samouprave veću štetu, ili ako zanemaruje ili nesavjesno obavlja svoje dužnosti koje mogu štetiti interesima službe u obavljanju poslova jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Pročelnik koji bude razriješen u nekim situacijama je moguće da bude raspoređen na drugo slobodno radno mjesto u jedno od upravnih tijela jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, za koje ispunjava stručne uvjete.

Na prava, obveze i odgovornosti kao i druga pitanja u svezi s radom pročelnika koja nisu uređena propisima, primijenit će se odredbe zakona kojima se uređuje radni odnos službenika i namještenika u tijelima jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Uredbom o klasifikaciji radnih mjesta u jedinicama lokalne samouprave su određena radna mjesta i stručna sprema koju osobe moraju imati kako bi zadovoljile navedeno⁵⁴.

Na radnim mjestima su službenici u vidu referenata, viših referenata, stručnih suradnika, savjetnika itd. koji kao takvi djeluju unutar jedinstvenog upravnog odjela i na radnim mjestima financija. Upravne, stručne i ostale poslove u tijelima jedinica lokalne i jedinica područne (regionalne) samouprave obavljaju službenici i namještenici.

⁵² Čl. 53.a. ZLP(R)S

⁵³ Čl. 53.a. ZLP(R)S

⁵⁴ Uredba o klasifikaciji radnih mjesta u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (NN 74/10, 48/23)

Službenici obavljaju upravne i stručne poslove iz djelokruga tijela u kojem rade, a namještenici obavljaju prateće i pomoćne poslove⁵⁵.

Jedinice lokalne samouprave dužne su osigurati obavljanje upravnih i stručnih poslova u okviru svojih upravnih tijela.

U sklopu takvih radnih mjesta se uspostavlja sistematizacija kojom je određeno između ostalog da osobe vode financijske poslove i obavljaju poslove vezane uz izradu proračuna i naplatu proračuna.

Prava, obveze i odgovornosti kao i druga pitanja od značenja za rad službenika i namještenika u upravnim tijelima jedinica lokalne samouprave i jedinica područne (regionalne) samouprave uređuju se posebnim zakonom⁵⁶. Ovdje se može reći da se primjerice pravilnicima o svim pravima i obvezama službenika i namještenika u sklopu nekog jedinstvenog upravnog odjela općine uređuju ova pitanja prava, obveza i odgovornosti⁵⁷.

Službenici u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi poticat će se na trajno stručno osposobljavanje i usavršavanje putem tečajeva, seminara i školovanja⁵⁸.

Trajno osposobljavanje i usavršavanje službenika u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi provodit će se na osnovi strategije i plana trajnog osposobljavanja i usavršavanja lokalnih službenika, koje će na temelju zajedničkog prijedloga nacionalnog saveza jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i tijela državne uprave nadležnog za poslove lokalne i područne (regionalne) samouprave donijeti Vlada Republike Hrvatske⁵⁹.

Vlada Republike Hrvatske je putem Državne škole za javnu upravu osigurala provođenje trajnog osposobljavanja lokalnih dužnosnika i službenika, u suradnji s nacionalnim udrugama jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave⁶⁰. Djelatnost Državne škole je stručno osposobljavanje i usavršavanje državnih dužnosnika, državnih službenika, javnih službenika i zaposlenika u pravnim osobama s javnim ovlastima, izabranih dužnosnika i službenika u tijelima lokalne i područne (regionalne) samouprave te obrazovanje odraslih, a s ciljem trajnog podizanja razine i kvalitete njihovog znanja, vještina i sposobnosti, radi oblikovanja

⁵⁵ Čl.56. ZLP(R)S

⁵⁶ Čl. 56. ZLP(R)S

⁵⁷ Čl. 3.-4- Zakona o službenicima i namještenicima u lokalnoj, područnoj (regionalnoj) samoupravi (NN 86/08, 61/11, 04/18, 112/19)

⁵⁸ Čl. 56.b. ZLP(R)S

⁵⁹ Čl. 56.c. ZLP(R)S

⁶⁰ <https://www.dsju.hr/>

profesionalnog, djelotvornog i učinkovitog javnog sektora koji će pružati pravodobne i kvalitetne javne usluge, u skladu s najboljim opće prihvaćenim standardima, a sve sukladnog pravnom poretku Republike Hrvatske.

4. TRANSPARENTOST PRORAČUNA LOKALNE SAMOUPRAVE HRVATSKOJ

Zakonska regulativa koja uređuje pojam proračuna i sve vezano uz isti je vrlo važan propis a to je Zakon o proračunu⁶¹. Ovim se Zakonom uređuje planiranje, izrada, donošenje i izvršavanje proračuna, upravljanje imovinom i obvezama, upravljanje dugom proračuna, zaduživanje i jamstva općine, računovodstvo, proračunski nadzor i druga pitanja vezana za upravljanje javnim financijama koje su sastavni dio jedne jedinice odnosno općine⁶².

Proračunska transparentnost županija, gradova i općina: studeni 2022. – travanj 2023. god. –su prikaz statističkih podataka transparentnosti proračuna jedinica lokalne, područne – regionalne samouprave u Hrvatskoj⁶³. Na temelju navedenih podataka dobiva se brojčani rezultat za pojedinu lokalnu jedinicu. Iz tablica se mogu čitati podaci vezani uz razinu transparentnosti pojedine jedinice. Vrlo je važna proračunska transparentnost jer se na taj način građanima pruža uvid u stanje i rad jedinice određenog područja. Ovo je također bitno u pogledu korupcije jer svaki transparentan proračun pokazuje koliko jedinica poštuje propise pa tako i odgovornost vlasti prema svojim građanima⁶⁴.

Institut za javne financije je ustanova koja se bavi proučavanjem ovakvih i sličnih podataka kojima se dolazi do rezultata dobrog ili lošeg rada neke jedinice⁶⁵. Vodeći se dobrim i pravovremenim informiranjem građana, Ministarstvo financija na svojim mrežnim stranicama svake godine objavljuje podatke odnosno informacije o ostvarenju proračuna lokalnih jedinica. Obzirom da se ovdje radi o dosta kompleksnom sadržaju u vidu tablica koje prikazuju sve navedeno, prikazom Ostvarenja proračuna općina, gradova i županija se pokušava građanima

⁶¹ Zakon o proračunu (NN 144/21) dalje u tekstu ZOP

⁶² Čl. 1. ZOP

⁶³ Bronić, M., Ott, K., Prijaković S., Petrušić M., Stanić B., Proračunska transparentnost županija, gradova i općina: studeni 2022. - travanj 2023., <https://urn.nsk.hr/urn:nbn:hr:242:343751>

⁶⁴ Bronić M., Stanić B., Opačak M., Fiskalni i administrativni kapacitet i proračunska transparentnost općina i gradova u Republici Hrvatskoj, Zbornik radova s konferencije PRILIKA ILI PRIJETNJA? REFORMA LOKALNE I REGIONALNE SAMOUPRAVE U HRVATSKOJ, str. 181. – 183.

⁶⁵ <https://www.ijf.hr/>

približiti jasnije objašnjenje što je i postignuto⁶⁶. Proračunska transparentnost se uviđa u tome što se njome prikazuju potpuni, točni, pravovremeni i razumljivi proračunski podaci⁶⁷.

Kod Instituta za javne financije je moguće čitati podatke o transparentnosti u određenom periodu gdje su jedinice dobivale ocjene za svoje transparentnosti. Rad je napravljen na temelju pravovremeno i pravovaljano objavljenih proračunskih dokumenata na mrežnim stranicama jedinica⁶⁸.

Razina transparentnosti proračuna županija, gradova i općina prikazuje kakve su ocjene dobile općine, gradovi i županije iz čega se može vidjeti kako jedinice poštuju propise⁶⁹.

- *POLUGODIŠNJI I GODIŠNJI IZVJEŠTAJ O IZVRŠENJU PRORAČUNA*

Važno je reći kako je kod proračuna u vidu transparentnosti i otvorenosti dobar pokazatelj istih prikaz polugodišnjeg i godišnjeg izvještaja o izvršenju istog⁷⁰. U vidu sadržaja polugodišnjeg i godišnjeg izvještaja o izvršenju proračuna radi se općem i posebnom dijelu proračuna te obrazloženju i posebnim izvještajima, a sve kroz ekonomsku klasifikaciju sukladno propisu. U sklopu Ministarstva financija donosi se Pravilnik o izgledu i sadržaju polugodišnjeg i godišnjeg izvještaja o izvršenju proračuna⁷¹.

Navedeni Pravilnik sadrži Opći i Posebni dio o polugodišnjem i godišnjem izvještaju o izvršenju proračuna i financijskog plana⁷².

Kroz Opći dio polugodišnjeg i godišnjeg izvještaja o izvršenju proračuna možemo vidjeti od čega se sastoje račun prihoda i rashoda i račun financiranja u kojim se mogu dobiti informacije o tome kakvi su izvori financiranja u ekonomskoj klasifikaciji. Što se tiče računa rashoda on se prikazuje prema funkcijskoj klasifikaciji⁷³.

U Posebnom dijelu polugodišnjeg i godišnjeg izvještaja o izvršenju proračuna prikazuje se izvršenje rashoda i izdataka proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne)

⁶⁶ Bronić M., Ott, K., Prijaković S., Stanić B., Ostvarenje proračuna općina, gradova i županija u 2021. i 2022., Osvrti Instituta za javne financije 2023., 16. izdanje, str. 2.

⁶⁷ Bronić, M., Ott, K., Prijaković S., Petrušić M., Stanić B., Proračunska transparentnost županija, gradova i općina: studeni 2022. - travanj 2023., Institut za javne financije 2023., 16. izdanje, str. 2.

⁶⁸ Bronić M., Ott, K., Prijaković S., Stanić B., *op.cit.* u bilj. 57, str. 1 – 15.

⁶⁹ Bronić M., Ott, K., Prijaković S., Stanić B., *op.cit.* u bilj. 57, str. 13 – 15.

⁷⁰ Čl. 76. ZOP-a.

⁷¹ Pravilnik o polugodišnjem i godišnjem izvještaju o izvršenju proračuna i financijskog plana (NN 85/23)

⁷² Pravilnika o polugodišnjem i godišnjem izvještaju o izvršenju proračuna i financijskog plana (NN 85/23) Čl. 4.

⁷³ Pravilnika o polugodišnjem i godišnjem izvještaju o izvršenju proračuna i financijskog plana (NN 85/23) Čl. 5. – 13

samouprave i njihovih proračunskih korisnika iskazanih po organizacijskoj klasifikaciji, izvorima financiranja i ekonomskoj klasifikaciji, raspoređenih u programe koji se sastoje od aktivnosti i projekata⁷⁴.

Sve navedeno je potrebno obrazložiti kroz propisan sadržaj Obrazloženja općeg dijela izvještaja u kojem je potrebno reći podatke i informacije o ostvarenju prihoda i rashoda, primitaka i izdataka te sve o manjku ili višku proračuna jedinice lokalne samouprave⁷⁵. Obrazloženje posebnog dijela izvještaja o izvršenju proračuna temelji se na obrazloženjima financijskih planova proračunskih korisnika, a sadrži obrazloženje izvršenja programa iz posebnog dijela proračuna s ciljevima koji su ostvareni provedbom programa i pokazateljima uspješnosti realizacije tih ciljeva⁷⁶.

Ukoliko postoji korištenje proračunske zalihe, zaduživanje, korištenje sredstava fondova, zajmovi, jamstva te potraživanja i dospjele obveze također se i o tome podnose izvještaji i zovu se Posebni izvještaji u polugodišnjem i godišnjem izvještaju o izvršenju proračuna⁷⁷.

Propisanih obrazac sukladno Pravilniku o polugodišnjem i godišnjem izvještaju o izvršenju proračuna i financijskog plana se moraju pridržavati službenici jedinice lokalne samouprave, odnosno općine te iste u rokovima predavati na nadležno postupanje tijelima javne vlasti kako bi se i u ovom vidu ispunile transparentnost i otvorenost⁷⁸

Sukladno navedenom možemo reći kako se na ovaj način daje uvid svim zainteresiranim građanima o stanju jedinice lokalne samouprave jer se izvještaji objavljuju u javnim glasilima.

⁷⁴ Pravilnika o polugodišnjem i godišnjem izvještaju o izvršenju proračuna i financijskog plana (NN 85/23) 14. – 16.

⁷⁵ Pravilnik o polugodišnjem i godišnjem izvještaju o izvršenju proračuna i financijskog plana (NN 85/23) Čl. 21.

⁷⁶ Pravilnik o polugodišnjem i godišnjem izvještaju o izvršenju proračuna i financijskog plana (NN 85/23) Čl. 22.

⁷⁷ Čl. 23. – 29. Pravilnika o polugodišnjem i godišnjem izvještaju o izvršenju proračuna i financijskog plana (NN 85/23)

⁷⁸ Čl. 52. – 57. Pravilnika o polugodišnjem i godišnjem izvještaju o izvršenju proračuna i financijskog plana (NN 85/23)

4.1. PRORAČUN

Proračun jedinice lokalne samouprave odnosno općine je akt koji donosi predstavničko tijelo općine, a sadrži plan za proračunsku godinu i projekcije za sljedeće dvije proračunske godine u kojima se procjenjuju prihodi i primici te utvrđuju rashodi i izdaci općine i njezinih proračunskih korisnika koji su uglavnom vrtići i knjižnice i čitaonice⁷⁹.

Temeljni financijski akt jedinice lokalne samouprave je proračun⁸⁰. U proračunu se mogu vidjeti financijski podaci kojima se vodi jedinica lokalne samouprave. Ovim aktom odnosno vrlo važnim dokumentom možemo reći da se radi planiranje poslova jedne jedinice te se sukladno tome vodi kompletno poslovanje. Kako bi se to poslovanje vodilo uredno među svim propisima kojih se jedinica lokalne samouprave mora pridržavati prilikom izrade i donošenja proračuna, bitno je pridržavati se i Zakona o fiskalnoj odgovornosti (NN 111/18 i 83/23 – dalje u tekstu ZFO)⁸¹. Na temelju navedenog Zakona određuju se pravila kojima se ograničava visina rashoda i manjka opće države i javnog duga, jača odgovornost za zakonito, namjensko i svrhovito korištenje proračunskih sredstava te jača sustav kontrola i nadzora radi osiguranja fiskalne odgovornosti⁸². Cilj Zakona je da se održi osiguranje i održavanje fiskalne odgovornosti, transparentnosti i srednjoročne i dugoročne održivosti javnih financija⁸³ što bi dalo zaključiti da se jedinice lokalne samouprave osim propisa kojima su propisana mjerila za donošenje i sadržaj proračuna prilikom njegovog izvršavanja moraju pridržavati ovog navedenog Zakona o fiskalnoj odgovornosti⁸⁴ te o tome ispunjavati izjave⁸⁵.

Pridržava li se jedinica ovog Zakona pokazuju Upitnici koje su jedinice lokalne samouprave kao i ostala tijela javne vlasti dužni ispunjavati do određenog roka⁸⁶. U upitnicima su postavljena važna pitanja o poslovanju i trošenju sredstava što je potrebno potvrditi jasnim argumentima i dokaznima materijalima poput raznih odluka o trošenju sredstava, narudžbenicama, računima i slično. Na temelju Izjave i Upitnika također se dobiva uvid u poslovanje jedinice lokalne samouprave te koji je plan otklanjanja nepravilnosti, ako ih ima.

Koliko je proračuna važan akt pokazuje i to što je za njegovo donošenje bitna većina glasova svih članova predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave odnosno općine⁸⁷.

⁷⁹ Čl. 4. ZOP-a

⁸⁰ Čl. 69. ZLP(R)S-a

⁸¹ <https://www.zakon.hr/z/425/Zakon-o-fiskalnoj-odgovornosti>

⁸² Čl. 1. Zakona o fiskalnoj odgovornosti (NN 111/18 i 83/23)

⁸³ Čl. 3. ZFO-a

⁸⁴ Čl. 4. ZFO-a

⁸⁵ Čl. 34. ZFO-a

⁸⁶ Čl. 34. ZFO-a

⁸⁷ Čl.36. ZLP(R)S- a

Da bi jedna jedinica bila uspješna može se reći da je bitno sastaviti kvalitetan i transparentan proračun koji pokriva svako područje koje je pod upravljanjem jedinice lokalne samouprave.

4.2.SADRŽAJ PRORAČUNA

Proračun se sastoji od plana za proračunsku godinu i projekcija za sljedeće dvije godine, a sadrži financijske planove proračunskih korisnika prikazane kroz opći i posebni dio i obrazloženje proračuna. Navedeni financijski planovi odnose se i na upravna tijela koja općina ima. Kako bi se proračun isplanirao svaki korisnik proračuna u određenom roku koji se postavi u određenoj godini mora dostaviti svoj financijski plan. Financijske planove pregledava upravno tijelo općine te na temelju njih sastavlja proračun⁸⁸.

Da bi se sastavio proračun i bio sadržajno točan potrebno je držati se objavljenih Uputa Ministarstva financija⁸⁹.

Posebним propisom koji se naziva pravilnik, a donosi ga ministar nadležan za financije propisuje se izgled i potpuni sadržaj proračuna. Navedenog pravilnika se općina također mora pridržavati kako bi proračun bio sadržajno točan, a time i transparentan.

Na mrežnim stranicama može se pronaći vodič koji nam daje upute kako čitati proračun i iz njega dobiti važne informacije⁹⁰. Tako se može dobiti vrlo jednostavan i lagan uvid u sadržaj proračuna koji je dostupan svima koji su zainteresirani za pojašnjenja oko definicija stavaka proračuna.

4.2.1.OPĆI DIO PRORAČUNA

Što se tiče općeg dijela proračuna to je sažetak koji se sastoji od računa prihoda i rashoda i računa financiranja. Ovdje se može vidjeti što će prihodovati (ukupni prihodi poslovanja i prihodi od prodaje nefinancijske imovine jedinice, ukupni primici od financijske imovine i zaduživanja), što rashodovati (ukupni rashodi poslovanja i rashodi za nabavu nefinancijske imovine, izdaci za financijsku imovinu i otplate zajmova). Račun prihoda i rashoda su ukupni prihodi i rashodi iskazani prema izvorima financiranja i ekonomskoj klasifikaciji na razini skupine - ukupni rashodi iskazani prema funkcijskoj klasifikaciji⁹¹.

⁸⁸ Čl. 28. ZOP-a

⁸⁹ <https://mfin.gov.hr/istaknute-teme/lokalna-samouprava/upute-za-izradu-proracuna-jlp-r-s/205>

⁹⁰ www.proracun.hr/vodic-kroz-proracun

⁹¹ Čl. 29. ZOP-a

Tako je kroz opći dio proračuna prikazan i način kako je planirano financiranje ovakve konstrukcije. Račun financiranja su ukupni primici od financijske imovine i zaduživanja i izdaci za financijsku imovinu i otplate instrumenata zaduživanja prema izvorima financiranja i ekonomskoj klasifikaciji na razini skupine⁹².

U sklopu općeg dijela vidjeti se može i preneseni višak ili preneseni manjak prihoda nad rashodima ukoliko ukupni prihodi i primici nisu jednaki ukupnim rashodima i izdacima⁹³.

Višegodišnji plan uravnoteženja prikazuje kako neka jedinica ukoliko ne može preneseni manjak podmiriti do kraja proračunske godine, planira uskladiti proračun. Tako je jedinica odnosno općina obvezna izraditi višegodišnji plan uravnoteženja za razdoblje za koje se proračun donosi. Ako općina ne može preneseni višak, zbog njegove veličine, u cijelosti iskoristiti u jednoj proračunskoj godini, korištenje viška planira se više godišnjim planom uravnoteženja za razdoblje za koje se proračun donosi⁹⁴.

4.2.2. POSEBNI DIO PRORAČUNA

Posebni dio proračuna prikazuje kako se planiraju rashodi kroz razdoblje te koji su izdatci kojima jedinica lokalne samouprave podliježe. Na taj način plan rashoda i izdataka proračuna općine i njenih proračunskih korisnika prikazuju način rada i što će se ostvariti u naredno vrijeme. Rashodi i izdaci općine i njenih proračunskih korisnika iskazani su po organizacijskoj klasifikaciji, izvorima financiranja i ekonomskoj klasifikaciji na razini skupine, raspoređenih u programe koji se sastoje od aktivnosti i projekata⁹⁵.

Kada govorimo o sadržaju konkretno kao što možemo vidjeti u proračunima jedinica lokalne samouprave, odnosno općinama, radi se organizacijskoj klasifikaciji (razdjel, glava, RKP⁹⁶), programskoj klasifikaciji (glavni program, program, aktivnost/projekt), izvorima financiranja (najniža razina) i ekonomskoj klasifikaciji (razina razreda i skupine). Kroz sve navedeno prikazana su konta po kojima se radi raspored cijelog proračuna na temelju kojih se radi i knjiženje u računalnim programima u računovodstvu.

⁹² Čl. 29. ZOP-a

⁹³ Čl. 29. ZOP-a

⁹⁴ Čl. 29. ZOP-a

⁹⁵ Čl. 30. ZOP-a

⁹⁶ <https://mfin.gov.hr/istaknute-teme/drzavna-riznica/racunovodstvo/registar-proracunskih-i-izvanproracunskih-korisnika/178>

U programima⁹⁷ koji su vezani uz proračun konkretno možemo vidjeti kojem području koje je pod upravljanjem jedinice lokalne samouprave je dodijeljena određena količina planiranih sredstava.

Primjerice to mogu biti: program javnih potreba u kulturi, program zaštite okoliša, program razvoj civilnog društva, program utroška sredstava šumskog doprinosa, program javnih potreba iznad standarda u školstvu, program korištenja sredstava od raspolaganja poljoprivrednim zemljištem, program javnih potreba u socijalnoj skrbi, program razvoj sporta i rekreacije, program utroška sredstava naknade za zadržavanje nezakonito izgrađene zgrade u prostoru program vatrogastvo i civilna zaštita, program zaštita, očuvanje i unaprjeđenje zdravlja i slično.

5.PLANIRANJE I DONOŠENJE PRORAČUNA OPĆINE

Unutar jedinice lokalne samouprave, odnosno općine je potrebno izvršiti planiranje proračuna prije samog donošenja. Za planiranje proračuna je odgovoran načelnik općine zajedno sa službenicima računovodstva. Potrebno je napraviti plan kojim će se rasporediti sredstva unutar proračuna, a time će se pokazati politika vođenja općine. Planiranjem će se vidjeti u kojem smjeru će se razvijati primjerice infrastruktura općine, okoliš, kultura, školstvo, predškolski odgoj, socijalna skrb, sport, zdravlje itd.

Ministar financija pravilnikom utvrđuje način primjene modificiranog novčanog načela odnosno modificiranog obračunskog načela u postupku planiranja i izvršavanja proračuna i financijskog plana⁹⁸.

Temeljna proračunska načela kojih se je potrebno pridržavati prilikom izrade i donošenja proračuna su propisana Zakonom o proračunu⁹⁹, a to su načela:

1. JEDINSTVA i TOČNOSTI - Prihodi i primici koriste se za financiranje aktivnosti i projekata odnosno programa u visini utvrđenoj proračunom odnosno financijskim planom osim namjenskih prihoda i primitaka i vlastitih prihoda, koji se mogu koristiti do visine uplaćenih odnosno prenesenih sredstava.
2. PRORAČUNSKE GODINE - proračun se donosi za proračunsku (fiskalnu) godinu za razdoblje od 1. siječnja do 31. prosinca. Donosi ga predstavničko tijelo (vijeće) do kraja

⁹⁷ <https://www.opcina-vludina.hr/o-opcini/proracun>

⁹⁸ Čl. 6. ZOP-a

⁹⁹ Čl. 7.-15. ZOP-a

tekuće godine za sljedeću proračunsku godinu što je prikazano u ovom radu. U proračunu se planiraju sredstva za pokriće preuzetih obveza iz prethodne/ih godina te sredstva za plaćanje obveza nastalih u tekućoj fiskalnoj godini za koju se proračun donosi.

3. **VIŠEGODIŠNJEG PLANIRANJA** - račun i financijski plan donose se za tri proračunske godine, a sastoje se od plana za proračunsku godinu i projekcija za sljedeće dvije proračunske godine.
4. **URAVNOTEŽENOSTI** - Proračun mora biti uravnotežen, ukupni prihodi i primici pokrivaju ukupne rashode i izdatke.
5. **OBRAČUSNKE JEDINICE** - U proračunu, financijskim planovima i financijskim izvještajima iznosi se iskazuju u službenoj valuti Republike Hrvatske koja je EUR.
6. **UNIVERZALNOSTI** - Ukupni prihodi i primici služe za podmirivanje svih rashoda i izdataka. Postoje zakonom i odlukama propisane iznimke, npr. prihodi od komunalne naknade mogu se koristiti samo za rashode i izdatke povezane sa komunalnim aktivnostima ili programima kao što je čišćenje i održavanje javnih površina, održavanje nerazvrstanih cesta, groblja i rasvjete.
7. **SPECIFIKACIJE** - Prihodi i primici raspoređuju se u proračunu i financijskom planu po ekonomskoj proračunskoj klasifikaciji i proračunskoj klasifikaciji. Rashodi i izdaci raspoređuju se u proračunu i financijskom planu prema proračunskim klasifikacijama.
8. **DOBROG FINANCIJSKOG UPRAVLJANJA** - Sredstva planirana u proračunu i financijskom planu koriste se u skladu s načelima dobrog financijskog upravljanja, a posebno u skladu s načelima ekonomičnosti, učinkovitosti i djelotvornosti.
9. **TRANSPARENTNOSTI** - Proračun i financijski plan donose se i izvršavaju u skladu s načelom transparentnosti, koje podrazumijeva pravodobno objavljivanje vjerodostojnih dokumenata, podataka i informacija na sustavan način.

Svako navedeno načelo možemo reći da štiti interese građana jer je u pitanju javni novac. Vrlo je bitno za jedinicu lokalne samouprave da poštuje navedena načela jer na taj način će planiranje, ali i izvršavanje proračuna biti zakonito.

Da je tome tako govori i mogućnosti korištenja aplikacije iTransparentnost¹⁰⁰ koja je napravljena sukladno napatku Ministarstva financija, a to je Naputak o okvirnom sadržaju,

¹⁰⁰ https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2023_06_59_1003.html

minimalnom skupu podataka te načinu javne objave informacija o trošenju sredstava na mrežnim stranicama jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te proračunskih i izvanproračunskih korisnika državnog proračuna i jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (NN 59/23). Ovim napatkom se propisuje okvirni sadržaj, minimalni skup podataka te način javne objave informacija o trošenju sredstava na mrežnim stranicama jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te proračunskih korisnika državnog proračuna i jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (u daljnjem tekstu: proračunski korisnici) i izvanproračunskih korisnika državnog proračuna i jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (u daljnjem tekstu: izvanproračunski korisnici).

Aplikacija je napravljena sa svrhom da se prati trošenje sredstava jedinica lokalne i područne regionalne samouprave. U određenom programskog sučelju kojeg koristi jedinica lokalne samouprave to je zapravo digitalna usluga koja osigurava javno dostupan, detaljan i ažuran pregled podataka o postupcima nabave roba, radovima i uslugama, ugovorima o nabavi roba radova i usluga, računima dobavljača te isplata iz proračuna prema proračunskim pozicijama. Može se reći kako je iTransparentnost jako dobro rješenje za podizanje opće razine informiranosti građana, medija i slično. Također je dobar uvid budućim poduzetnicima ili investitorima o lokalnim strategijama i njihovim rezultatima.

Također, iTransparentnost od velike je pomoći i u samom radu čelnika. Omogućava im da na brz i jednostavan način, u svega nekoliko klikova, dobiju sve značajne informacije za poslovanje – od informacije o izvršenju proračuna do informacija o isplatama određenom dobavljaču.

Time se postiže veća razina indeksa otvorenosti proračuna u međunarodno usporedivim pokazateljima proračunske transparentnosti za što može biti i primjer Ocjene upravljanja javnim financijama kojima je pokazano upravljanje u Republici Hrvatskoj¹⁰¹.

5.1. MODIFICIRANO OBRAČUNSKO NAČELO PRORAČUNA

Pravilnikom o planiranju u sustavu proračuna (NN 1/24) je propisano od članka 10.-13. da modificirano proračunsko načelo određuje način planiranja proračuna kao i njegovo izvršenje. Ovim propisanim člancima je dana jasna uputa službenicima računovodstva koji odrađuju takozvani tehnički posao u planiranju i obradi proračuna putem raznih programskih sučelja da proračun bude ispravan po svemu što modificirano obračunsko načelo propisuje. Propisano je kako moraju biti iskazani prihodi-rashodi kao i primici-izdatci. Kojih se klasifikacija proračuna

¹⁰¹ Okvir za ocjenu upravljanja javnim financijama Tajništvo PEFA 1818 H Street NW Washington DC 20433, SAD, listopad 2019., drugo izdanje, str. 32.

službenici moraju pridržavati što znači da za svaku stavku proračuna postoji određena šifra odnosno naziv te stavke.

Može se zaključiti na temelju Pravilnika o planiranju u sustavu proračuna da modificirano obračunsko načelo znači da se prihodi priznaju u trenutku kada su naplaćeni, odnosno postali raspoloživi i pod uvjetom da se mogu izmjeriti. Što se tiče rashoda oni se priznaju u trenutku nastanka poslovnog događaja i poslovne obveze u izvještajnom razdoblju na koje se odnose neovisno o plaćanju. Ove su postavke jasno stavljene pred službenike računovodstva i treba ih se pridržavati prilikom izrade proračuna, ali temeljeno prilikom vođenja računovodstva.

5.2.PREDSTAVNIČKO TIJELO i ODLUKA O DONOŠENJU PRORAČUNA

Sukladno propisima Republike Hrvatske predstavničko tijelo lokalne samouprave dužno je donijeti odluku o donošenju proračuna za naredno razdoblje. U suprotnom ukoliko se ne donese proračun i ne prihvati prijedlog proračuna od strane načelnika, u konačnici nakon cijelog postupka ne prihvaćanja od strane općinskog vijeća, moguće je da se raspišu i prijevremeni lokalni izbori ¹⁰².

Odluku o privremenom financiranju¹⁰³ iz Zakona o proračunu koja je propisana u slučaju ne donošenja proračuna, potrebno je donesti do 31. prosinca od strane predstavničkog tijela u skladu s posebnim zakonom na prijedlog općinskog načelnika, gradonačelnika, odnosno župana ili povjerenika Vlade Republike Hrvatske, te drugog ovlaštenog predlagatelja utvrđenog poslovníkom predstavničkog tijela.

U slučaju kada je raspušteno samo predstavničko tijelo, a općinski načelnik, gradonačelnik, odnosno župan nije razriješen, do imenovanja povjerenika Vlade Republike Hrvatske, financiranje se obavlja izvršavanjem redovnih i nužnih rashoda i izdataka temeljem odluke o financiranju nužnih rashoda i izdataka koju donosi općinski načelnik, gradonačelnik, odnosno župan. Po imenovanju povjerenika Vlade Republike Hrvatske, općinski načelnik, gradonačelnik, odnosno župan predlaže povjereniku novu odluku o financiranju nužnih rashoda i izdataka u koju su uključeni ostvareni prihodi i primici te izvršeni rashodi i izdaci u vremenu do dolaska povjerenika¹⁰⁴.

¹⁰² Čl. 70. ZLP(R)S

¹⁰³ Čl. 70. ZLP(R)S

¹⁰⁴ Čl. 70. ZLP(R)S

Ako se do 31. ožujka ne donese proračun¹⁰⁵, povjerenik donosi odluku o financiranju nužnih rashoda i izdataka za razdoblje do donošenja proračuna. Odluka o financiranju nužnih rashoda i izdataka, sadržajno odgovara odluci o privremenom financiranju propisanoj posebnim zakonom, ali razmjerno razdoblju za koje se donosi.

Kada je u jedinici konstituirano novoizabrano predstavničko tijelo nakon provedenih prijevremenih izbora, do donošenja proračuna jedinice financiranje se obavlja izvršavanjem redovnih i nužnih rashoda i izdataka temeljem odluke o financiranju nužnih rashoda i izdataka koju donosi općinski načelnik, gradonačelnik, odnosno župan¹⁰⁶.

Prilikom donošenja proračuna tijekom sjednice općinskog vijeća, mogu se predlagati nadopune – izmjene proračuna koji se nazivaju amandmanima¹⁰⁷.

Predlaganje amandmana na proračun jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave i financijski plan izvanproračunskog korisnika jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave može bit na način da se podnose prijedlozi kojima se predlaže¹⁰⁸:

- povećanje proračunskih rashoda iznad iznosa utvrđenih prijedlogom proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave i financijskim planom izvanproračunskog korisnika jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave pod uvjetom da se istodobno predloži smanjenje drugih rashoda u istom iznosu i unutar istih izvora financiranja u posebnom dijelu proračuna ili financijskog plana

- povećanje proračunskih izdataka iznad iznosa utvrđenih prijedlogom proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave i financijskim planom izvanproračunskog korisnika jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave pod uvjetom da se istodobno predloži smanjenje drugih izdataka u istom iznosu i unutar istih izvora financiranja u posebnom dijelu proračuna ili financijskog plana.

¹⁰⁵ Čl. 70. ZLP(R)S

¹⁰⁶ Čl. 70.b. ZLP(R)S

¹⁰⁷ Upute za izradu proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za razdoblje 2023. – 2025.

¹⁰⁸ Čl. ZOP-a

6. REBALANS PRORAČUNA

Rebalans ili izmjena tekućeg proračuna znači da je moralo doći do promjene u proračunu te je potrebno poduzeti određene radnje kako bi se poslovanje općine moglo nastaviti dalje. To govori kako je potrebno donijeti odluku putem predstavničkog tijela općine kojom se daje afirmacija na rebalans kojim je potrebno izmijeniti plan za tekuće razdoblje, povećanje/smanjenje tekućeg plana i novi plan za proračunsku godinu.

Rebalans sadrži opći i posebni dio i obrazloženje općeg dijela. Rebalansom se ne mogu umanjiti rashodi i izdaci ispod razine izvršenja i preuzetih obveza. Nadalje, rebalansom se namjenski prihodi i primici te vlastiti prihodi ostvareni iznad iznosa utvrđenih u proračunu te rashodi i izdaci financirani iz ovih prihoda izvršeni iznad iznosa utvrđenih u proračunu moraju planirati minimalno na razini ostvarenog odnosno izvršenog¹⁰⁹.

6.1. OPĆI DIO REBALANSA PRORAČUNA

Opći dio rebalansa proračuna sadrži sve elemente propisane za opći dio proračuna pa tako izgled općeg dijela rebalansa općinskog proračuna sadrži sažetak Računa prihoda i rashoda i računa financiranja, račun prihoda i rashoda i račun financiranja rebalansa. To znači da će se navesti na koji način će se namiriti potrebni rebalans¹¹⁰.

6.2. POSEBNI DIO REBALANSA PRORAČUNA

Posebni dio rebalansa proračuna sadrži sve elemente propisane za posebni dio proračuna sukladno propisima. Sukladno navedenom posebni dio rebalansa proračuna općine sadrži razdjel, glavu i programe¹¹¹.

OBRAZLOŽENJE OPĆEG DIJELA REBALANSA

Obrazloženje općeg dijela rebalansa proračuna općine sadrži obrazloženje koje glasi kako prihodi, rashodi, primitci i izdaci moraju biti objašnjeni zašto su takvi i drugačiji nego temeljni proračun te kako i zašto je došlo do njihove izmjene. Također se navode preneseni manjak odnosno višak proračuna općine¹¹².

¹⁰⁹ Čl. 45. ZOP-a

¹¹⁰ Čl. 25. Pravilnika o planiranju u sustavu proračuna (NN 1/2024)

¹¹¹ Čl. 26. Pravilnika o planiranju u sustavu proračuna (NN 1/2024)

¹¹² Čl. 27. Pravilnika o planiranju u sustavu proračuna (NN 1/2024)

Može se reći kao dobar primjera rebalansa proračuna su sredstva koja se povlače iz Europske unije putem raznih fondova. Ovdje se radi o tome da je moguće da tijekom godine dođe do otvaranja javnog poziva putem nekog fonda koji se financira putem Europske unije pa je Republika Hrvatska kao članica Unije u mogućnosti korištenja sredstava fondova.

Ukoliko se primjerice jedinica lokalne samouprave odluči javiti na otvoreni javni poziv u neki fond kao što je Fond za zaštitu okoliša i energetska učinkovitost¹¹³ i ostvariti određena sredstva putem javnog poziva, potrebno je isto staviti u već doneseni proračun. Takav doneseni proračun podliježe rebalansu.

Rebalans je potrebno provesti jer će jedinica lokalne samouprave prilikom ostvarenja sredstava putem javnog poziva za koje zadovoljava sve natječajne uvjete, morati povećati svoje prihode, ali i rashode jer će se nešto novo investirati, graditi, dobiti neke usluge i slično, ovisi za što je javni poziv bio namijenjen.

¹¹³ <https://www.fzoeu.hr/>

7. ZAKLJUČAK

Tema rada bila je transparentnost proračuna uz prikaz i otvorenosti proračuna i to konkretno na općini kao jedinici lokalne samouprave.

Dok sam istraživala za ovaj rad analizirala sam propise i radove te je prikazano koliko je važna transparentnost i otvorenost javnog upravljanja. Fokuserala sam se na rad jedinica lokalne samouprave i konkretno vidjela podatke o transparentnosti proračuna koji su iskazani na Institutu za javne financije.

Jedinica – općina koju poznajem te na kojoj sam radila je u skupini koja je dobila ocjenu 5 za transparentnost rada.

Prilikom analize rada uvidjela sam koliko je važno poznavanje propisa kao temelja za proučavanje i komentiranje određene tematike koja je važna u svakodnevnom životu. Također zaključujem da je potrebno veoma dobro stručno znanje zaposlenih u lokalnoj samoupravi kako bi se mogla ostvariti transparentnost i otvorenost u punom svijetlu.

Zaista se može vidjeti koliko jedinice lokalne samouprave ulažu u svoj rad te poštuju propise u vidu transparentnosti. Statistike su pokazale kako funkcioniraju transparentnost i otvorenost i kako je zadovoljena javnost u vidu proučavanja proračuna.

Temeljni problem je nauka samog stanovništva i znanje čitanja proračuna i samim time razumijevanje tematike kao i prikaz informacija putem poštivanja Zakona o pravu na pristup informacijama.

Svakako je važno koristiti ponuđene resurse prilikom proučavanja rada jedinica lokalne samouprave, a to je korištenje ponuđenih propisa iz kojih se vidi način funkcioniranja jedinica lokalne samouprave.

Dobro je za napredak stanovništva kvalitetno javno upravljanje jer to donosi boljitak u svakodnevnom življenju. Kvalitetno javno upravljanje u vidu transparentnosti i otvorenosti poslovanja bi bilo u tome da se sve informacije jasno vide i da se mogu što lakše čitati jer na taj način bi bile pristupačne svima. Također je važna edukacija i upoznavanje stanovnika sa transparentnim i otvorenim javnim upravljanjem kako bi mogli iskoristiti sve pogodnosti i prava koja su im propisana.

Rezultat rada je što je prikazano poznavanje proračuna te način na koji proračun mora biti prikazan javnosti.

POPIS LITERATURE

KNJIGE I ČLANCI:

1. Bronić M., Ott, K., Prijaković S., Stanić B., Ostvarenje proračuna općina, gradova i županija u 2021. i 2022., Osvrti Instituta za javne financije 2023., 16. izdanje
2. Bronić, M., Ott, K., Prijaković S., Petrušić M., Stanić B., Proračunska transparentnost županija, gradova i općina: studeni 2022. - travanj 2023., Institut za javne financije 2023., 16. izdanje,
3. Bronić M., Stanić B., Opačak M., Fiskalni i administrativni kapacitet i proračunska transparentnost općina i gradova u Republici Hrvatskoj, Zbornik radova s konferencije **PRILIKA ILI PRIJETNJA? REFORMA LOKALNE I REGIONALNE SAMOUPRAVE U HRVATSKOJ**,
4. Bronić, M., Ott, K., Prijaković S., Petrušić M., Stanić B., Proračunska transparentnost županija, gradova i općina: studeni 2022. - travanj 2023., <https://urn.nsk.hr/urn:nbn:hr:242:343751>
5. Koprić I., Marčetić G., Musa A., Đulabić V., Lalić Novak G., Upravna znanost – Javna uprava u suvremenom europskom kontekstu, Nakladnici: Pravni fakultet, Godina izdanja: 2021.
6. Lozina D.: Koprić I. et al., Upravna znanost - Javna uprava u suvremenom europskom kontekstu, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 55, 2/2018., str. 507.-519.
7. Manojlović R., Upravljanje učinkom u hrvatskoj lokalnoj samoupravi. U: Koprić I., Džinić J., Manojlović R., Upravljanje kvalitetom i učinkovitošću u javnoj upravi, Institut za javnu upravu Zagreb, 2016, str. 76.
8. Musa, A., Bebić, D., Đurman, P., Transparentnost i otvorenost lokalnog javnog upravljanja: slučaj hrvatskih gradova, Hrvatska i komparativna javna uprava, 15:2 (2015)
9. Musa, A., Informacije za građane: transparentnom i otvorenom javnom upravom prema boljem upravljanju i povjerenju građana. U: I. Koprić, A. Musa, T. Giljević (ur.), Građani, javna uprava i lokalna samouprava: povjerenje, suradnja, potpora, Zagreb: Institut za javnu upravu, 2017., 29.-72. str.
10. Ott K., Bronić M., Proračunska transparentnost lokalnih jedinica – stavovi zaposlenika, Newsletter III, godina 2017., Institut za javne financije,

PROPISI I DOKUMENTI:

Zakon o jedinicama lokalne područne (regionalne) samouprave (NN 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13, 137/15, 123/17, 98/19, 144/20)

Zakon o službenicima i namještenicima u lokalnoj, područnoj (regionalnoj) samoupravi (NN 86/08, 61/11, 04/18, 112/19)

Zakon o proračunu (NN 144/21)

Zakon o pravu na pristup informacijama (NN 25/13, 85/15, 69/22)

Zakon o fiskalnoj odgovornosti (NN 111/18, 83/23)

Pravilnik o planiranju u sustavu proračuna (NN 1/24)

Uredba o klasifikaciji radnih mjesta u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (NN 74/10, 48/23)

Naputak o okvirnom sadržaju, minimalnom skupu podataka te načinu javne objave informacija o trošenju sredstava na mrežnim stranicama jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te proračunskih i izvanproračunskih korisnika državnog proračuna i jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (NN 59/23)

Pravilnik o polugodišnjem i godišnjem izvještaju o izvršenju proračuna i financijskog plana (NN 85/23)

Okvir za ocjenu upravljanja javnim financijama Tajništvo PEFA 1818 H Street NW Washington DC 20433, SAD, listopad 2019., drugo izdanje

Povjerenik za informiranje, Izvješće o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama za 2023. godinu, link: www.pristupinfo.hr/wpcontent/uploads/2024/03/Izvjesce-o-provedbi-ZPPI-za-2023.pdf?x97664

Upute za izradu proračuna jedinice lokalne područne (regionalne) samouprave za 2023. – 2025. godinu

MREŽNE STRANICE:

www.transparency.hr/hr/

www.opcina-vludina.hr/o-opcini/proracun/2162-proracun-opcine-velika-ludina-za-2024-godinu

www.ijf.hr/

www.mfin.gov.hr/

www.dsju.hr

www.fzoeu.hr/

www.savjetovanja.gov.hr