

# Uloga jedinica lokalne samouprave u razvoju gospodarstva

---

Ronta Kožul, Ines

Master's thesis / Diplomski rad

2023

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

Permanent link / Trajna poveznica: <https://urn.nsk.hr/urn:nbn:hr:191:918783>

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

Download date / Datum preuzimanja: **2024-07-17**



Repository / Repozitorij:

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



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

**INES RONTA KOŽUL**

**ULOGA JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE U RAZVOJU  
GOSPODARSTVA**

**THE ROLE OF LOCAL SELF-GOVERNMENT UNITS IN THE  
DEVELOPMENT OF THE ECONOMY**

Diplomski rad

Opatija, 2023.

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

**INES RONTA KOŽUL**

**ULOGA JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE U RAZVOJU  
GOSPODARSTVA**

**THE ROLE OF LOCAL SELF-GOVERNMENT UNITS IN THE  
DEVELOPMENT OF THE ECONOMY**

Diplomski rad

Kolegij: Nacionalna ekonomija

Student: Ines Ronta Kožul

Mentor: prof.dr.sc. Marinela Krstinić Nižić

Matični broj: ds3829

Komentor: dr. sc. Maša Trinajstić

Opatija, rujan 2023.

## IZJAVA O AKADEMSKOJ ČESTITOSTI

Ja, dolje potpisana **Ines Ronta Kožul**, ovime izjavljujem da je ovaj Diplomski rad rezultat isključivo mogega vlastitog rada. Temelji se na mojim istraživanjima i oslanja se na objavljenu literaturu što pokazuju korištene bilješke i bibliografija. Izjavljujem da niti jedan dio Diplomskog rada nije napisan na nedozvoljen način, odnosno da je prepisan iz necitiranog rada, a s time da ikoji dio rada krši bilo čija autorska prava.

Izjavljujem, također, da nijedan dio rada nije iskorišten za koji drugi rad pri bilo kojoj drugoj visokoškolskoj, znanstvenoj ili radnoj ustanovi.

Student:

Ronta Kožul

## IZJAVA o korištenju autorskog djela

Ja, **Ines Ronta Kožul**, dajem odobrenje Fakultetu za menadžment u turizmu i ugostiteljstvu Opatija kao nositelju prava iskorištavanja, da moj završni rad pod nazivom «**Uloga jedinica lokalne samouprave u razvoju gospodarstva**» koristi na način da gorenavedeno autorsko djelo, kao cjeloviti tekst trajno objavi u javnoj internetskoj bazi knjižnice Fakultetu za menadžment u turizmu i ugostiteljstvu Opatije kopira u javnu internetsku bazu završnih radova Nacionalne i sveučilišne knjižnice (stavljanje na raspolaganje javnosti), sve u skladu s Zakonom o autorskom pravu i drugim srodnim pravima i dobrom akademskom praksom, a radi promicanja otvorenoga, slobodnoga pristupa znanstvenim informacijama. Za korištenje autorskog djela na gore navedeni način ne potražujem naknadu.

Ronta Kožul

## **SAŽETAK**

Kroz rad su se obradile jedinice lokalne samouprave i njihovo financiranje. Istraživanje prati i objašnjava proces raspoređivanja proračuna od najviše državne razine do jedinica lokalne samouprave. Potom na specifičnom primjeru prati praksu korištenja proračuna na lokalnoj razini. Kroz praktični dio rada analizirano je financiranje dvije jedinice lokalne samouprave: općine Matulji i grada Opatije. Oba primjera su specifična. Kroz upoznavanje financijskih obilježja Opatije i Matulja te njihovih prihoda i rashoda, bit će prikazana financijska slika zajedno sa rezultatima istih u pogledu gospodarstva. Također je u radu predstavljeno kako se lokalni gospodarski napredak odrazio na razini države.

Ključne riječi: lokalna samouprava, financiranje, proračun

## **ABSTRACT**

Local self-government units and their financing were discussed in the paper. The research follows and explains the budget allocation process from the highest state level to local self-government units. Then, on a specific example, he follows the practice of using the budget at the local level. Through the practical part of the work, the financing of two local self-government units was analyzed: the municipality of Matulji and the city of Opatija. Both examples are specific. By getting to know the financial characteristics of Opatija and its income and expenses in recent history, the financial picture will be presented together with the results of the same in terms of the economy. The paper also presented how local economic progress was reflected at the state level.

Keywords: local self-government, financing, budget

## SADRŽAJ

1. UVOD .....	1
1.1. Problem i predmet istraživanja (Radna i pomoćna hipoteza).....	1
1.2. Svrha i cilj istraživanja .....	1
1.3. Ocjena dosadašnjeg istraživanja (Pregled literature) .....	2
1.4. Znanstvene metode .....	2
1.5. Struktura diplomskog rada.....	3
2. DEFINICIJA I OBILJEŽJA PRORAČUNA .....	4
2.2. Pojam proračuna .....	4
2.3. Proračunska načela.....	7
2.4. Sadržaj proračuna.....	8
3. LOKALNA SAMOUPRAVA .....	11
3.1. Definiranje i temeljni pojmovi .....	11
3.2. Sustav lokalne samouprave .....	12
3.3. Funkcije jedinica lokalne samouprave.....	15
3.4. Jedinice lokalne samouprave u Hrvatskoj .....	16
4. FINANCIRANJE JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE.....	19
4.1. Regulatorni okvir djelovanja JLS .....	19
4.2. Upravljanje proračunom jedinice lokalne samouprave .....	22
4.3. Izmjene i dopune financijskog plana proračunskih korisnika jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave .....	24
4.4. Decentralizacija financiranja lokalne samouprave .....	25
4.5. Prihodi lokalne samouprave .....	26
4.5.1. Gradski i općinski porezi.....	26
4.5.2. Županijski porezi.....	27

4.3.2. Zajednički porez.....	28
4.6. Rashodi lokalnih jedinica .....	30
5. RAZVOJ GOSPODARSTVA NA LOKALNOJ RAZINI NA PRIMJER GRADA OPATIJE I OPĆINE MATULJI 2014-2020 (TABLIČNI PRIKAZ).....	33
5.1. Matulji .....	33
5.1.1. Općenito.....	33
5.1.2. Stanovništvo .....	33
5.1.3. Gospodarstvo .....	33
5.2. Opatija .....	34
5.2.1. Općenito.....	34
5.2.2. Stanovništvo .....	34
5.2.3. Gospodarstvo .....	35
5.3. Analiza financijske strukture na primjeru grada Opatije i Općine Matulji.....	36
6. RASPRAVA .....	41
7. ZAKLJUČAK.....	42
LITERATURA.....	44
POPIS TABLICA.....	45

# **1. UVOD**

## **1.1. Problem i predmet istraživanja (Radna i pomoćna hipoteza)**

Predmet istraživanja ovog diplomskog rada su jedinice lokalne samouprave i njihovo financiranje. Istraživanje prati i objašnjava proces raspoređivanja proračuna od najviše državne razine do jedinica lokalne samouprave. Potom na specifičnom primjeru prati praksu korištenja proračuna na lokalnoj razini.

Problem istraživanja je analizirati financijsku strukturu odnosno ostvarenje proračuna odabranih gradova i općina. Za razvoj i održanje gospodarstva neke zemlje ključan faktor je provedba i izvršavanje proračuna na razini jedinica lokalne samouprave. Stoga će istraživanje biti usmjereno ka povezivanju prakse jedinica lokalne samouprave sa gospodarskim razvojem

Radna hipoteza je da izvršenje i transparentnost proračuna utječe na razvijenost gradova i općina. Jačanje fiskalnih ali i ostalih kapaciteta jedinica lokalne samouprave veoma je važno kako bi se mogli ostvariti razvojni ciljevi te zadovoljiti potrebe građana.

Raspoređivanje i korištenje proračuna je ograničeno i regulirano sa zakonskom podlogom. Pomoćna hipoteza je da će ta ista zakonska regulativa imati direktan utjecaj na efektivnost provedbe proračuna na razini jedinica lokalne samouprave.

## **1.2. Svrha i cilj istraživanja**

Svrha i cilj istraživanja su predstaviti pojam proračuna, koje su njegove funkcije te kako je segmentiran. Isto tako, s obzirom na njegovu segmentaciju, definirati kako proračun određuje gospodarske planove i ciljeve.

Nastavno, cilj istraživanja je povezati zakonsku regulativu izvršavanja proračuna sa posebnostima jedinica lokalne samouprave. Zbog toga će istraživanje definirati pravni temelj jedinica lokalne samouprave te njenog sustava. Kroz istraživanje će se predstaviti i zakonska regulativa za korištenje proračuna na lokalnoj razini.

Na kraju će se istraživanje fokusirati na dvije jedinice lokalne samouprave, Opatiju i Matulje. Cilj je prikazati kretanje ukupnih prihoda i rashoda kroz 7 godina, zatim prikazati kretanje prihoda od poslovanja i prihode od poreza, te rashode prema funkcijskoj klasifikaciji.



### **1.3. Ocjena dosadašnjeg istraživanja (Pregled literature)**

Temelje za shvaćanje lokalne politike u višestranačkoj demokraciji pronalaze se u knjizi „Lokalna politika u Hrvatskoj“ autora Z. Petak, M. Kasapović, D. Lalić. Autori kroz djelo uspoređuju američki model u 60-ima sa Hrvatskom i kroz istraživanje zaključuju se na teoretskoj osnovi ne može izabrati idealan model decentralizacije već da ovisi o socioekonomskoj strukturi, povijesnoj tradiciji, institucionalnoj infrastrukturi i geografskim obilježjima neke zemlje.

Nadalje, u djelu se analiziraju lokalni i regionalni izbori te kako se isti implementiraju, njihove sličnosti i razlike. Uz to, u djelu se analizira i politička kriza u Splitu u 2001. godini kada nije bila oformljena većina te je grad bio 8 mjeseci bez rukovodstva. Kroz taj primjer se ukazuje na moguću problematiku političkog i izbornog sustava.

U radu „Hrvatski sustav lokalne samouprave i uprave“ autori elaboriraju upravni sustav u Republici Hrvatskoj. Kroz rad se analiziraju propisi te se kroz njih prikazuje kako bi praksa trebala izgledati. Analiziraju se Ustav Republike Hrvatske, Europska povelja o lokalnoj samoupravi i upravi, Zakon o Gradu Zagrebu, zakon o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj.

U priručniku „Lokalna samouprava – hrvatska i nizozemska iskustva“ povlači se paralela između nizozemskog i hrvatskog sustava lokalne samouprave. Kroz rad se analiziraju temelji lokalne samouprave, razlike između primjera prakse u Hrvatskoj i Nizozemskoj, na lokalnoj razini. Isto tako autor analizira komunikacijski sustave u politici i ukazuje na bitnost istih za efektivno funkcioniranje lokalne zajednice. Zaključno autor prolazi kroz specifičnosti financiranja lokalne samouprave i kako ista može potpomognuti procesu.

### **1.4. Znanstvene metode**

Znanstveni rad će za potrebe istraživanja koristiti određene znanstvene metode. Induktivna metoda je sustavna primjena induktivnog načina zaključivanja kojim se na temelju analize pojedinačnih činjenica dolazi do zaključka o općem sudu. Kroz rad će se induktivna metoda koristiti za donošenje zaključaka o funkcioniranju jedinica lokalne samouprave na temelju specifičnog primjera.

Deduktivna metoda je sustavna primjena deduktivnog načina zaključivanja u kojem se iz općih sudova izvode posebni i pojedinačni zaključci. Na temelju specifičnog primjera prakse kroz

istraživanje će se utvrditi prednosti i nedostaci zakonske regulative te efektivnost raspolaganja proračunom. Metoda analize je postupak znanstvenog istraživanja raščlanjivanjem složenih pojmova, sudova i zaključaka na njihove jednostavnije sastavne dijelove i elemente. Analiza će se prije svega koristiti za raščlanjivanje kompleksne zakonske regulative na jedinice koje su jasne i „laiku“.

Metoda sinteze je postupak znanstvenog istraživanja i objašnjavanja stvarnosti putem sinteze jednostavnih sudova u složenije. Cjelokupnost funkcioniranja jedinica lokalne samouprave, svih njenih manjih dijelova, će se uopćiti u koncept kroz koji ćemo promotriti efektivnost funkcioniranja jedinica lokalne samouprave.

### **1.5. Struktura diplomskog rada**

Rad se sastoji od sedam poglavlja. Prvo poglavlje je uvod u kojem se daju smjernice i podloga za daljnji rad.

Drugo poglavlje definira pojam i obilježja proračuna. Definira se i zakonski okvir te što sve čini proračun.

Treće poglavlje definira lokalnu samoupravu kroz definiranje temeljnih pojmova, sustava lokalne samouprave, funkcije lokalne samouprave te strukturu jedinica lokalne samouprave u RH. Četvrto poglavlje predstavlja način financiranja jedinica lokalne samouprave, odnosno regulatorni okvir, upravljanje proračunom, decentralizacijom te prihodima i rashodima.

Peto poglavlje analizira financijsku strukturu i financijsko izvještavanje te proračun na primjeru općine Matulji i grada Opatije.

Šesto poglavlje je rasprava u kojem se analizira o provedenoj analizi. Posljednje poglavlje je zaključak.

## **2. DEFINICIJA I OBILJEŽJA PRORAČUNA**

### **2.1 Pojam proračuna**

Proračun je vladin dokument u kojem predstavlja podatke o državnim prihodima i rashodima u određenom budućem razdoblju, obično tijekom jedne godine.

Prema standardnom tumačenju u znanosti o javnim financijama, proračun ima tri osnovne funkcije: alokacijsku, distribucijsku i stabilizirajuću. Postojanje proračuna zahtijeva poreze i naknade koji mijenjaju raspodjelu resursa. Proračun mijenja raspodjelu stvorenu tržišnom aktivnošću, pa proračun ima redistribucijsku funkciju (Jurković, 2002).

Napokon, smatra se da proračun izvršava funkciju stabiliziranja, jer omogućuje premošćivanje perioda stagnacije i depresije. Proračun je osnovni dokument za financiranje državnih funkcija u svakoj državi, a ovisno o načinu definiranja države, državnim funkcijama i obvezama države, proračun se u teoriji definira kao pravni akt ili zakon.

U našem sustavu proračun je zakon koji se priprema i donosi u "paketu" s ostalim zakonima. Važnost proračuna ogleda se u činjenici da proračun nije samo akt za financiranje državnih funkcija, već država putem instrumenata fiskalne politike i instrumenata za raspodjelu sredstava. ekonomska i socijalna funkcija (Samuelson, 2000).

Da bi se došlo do optimalnog sustava financijskih funkcija, potrebno je početi od teorijskih osnova koje definiraju državne funkcije, obveze države i izvore financiranja. državne funkcije, a to je najčešće državni proračun. Da bi država mogla izvršavati zadatke koji se odnose na njezinu nadležnost, potrebna su joj sredstva.

Izvori financiranja državnih funkcija uglavnom su prihodi koje država ostvaruje od gospodarstva, stanovništva i domaćih i inozemnih zajmova.

Proračun kao državni akt trebao bi osigurati financiranje države tijekom cijele proračunske godine, pa treba ukazati na cilj koji proračun treba postići i na važnost proračuna.

Kako bi se došlo do optimalnog sustava financijskih funkcija, potrebno je početi od teorijskih osnova koje definiraju državne funkcije, obveze države i izvore financiranja. Kada se utvrde funkcija i obveze, postižu se prihodi i izvori prihoda. Sve moderne države imaju pravni akt za financiranje državnih funkcija, tj. državni proračun. Izvori financiranja državnih funkcija uglavnom su prihodi koje država ostvaruje od gospodarstva, stanovništva i domaćih i inozemnih zajmova (Jurković, 2002).

Proračun je, kao državni financijski akt, vrlo važno pitanje proračunskog zakona i pravne prirode proračuna. Proračun je zakon, kao i svaki drugi zakon, čija se pravna specifičnost određuje vremenom, jer u pravilu vrijedi samo godinu dana.

Proračun, kao pravni akt - zakon, sadrži sve osobine normativnog akta, koji je čak ustavom reguliran odredbama o državnom financiranju. Vlada je odgovorna za izvršenje proračuna, posebno u dijelu javnih izdataka, jer oni imaju ograničenje (digitalno određivanje iznosa rashoda) koje se ne može prekoračiti. Također, mogu se naplatiti samo oni javni prihodi koji su utvrđeni u proračunu. Ako se tijekom godine ostvare prihodi veći od planiranih, vlada je dužna predstavničkom tijelu predložiti mjere za uravnoteženje prihoda i rashoda (predlaže se smanjenje poreznih stopa ili povećanje izuzeća i olakšica).

„Sredstva se u državnom proračunu prikupljaju fiskalnim opterećenjem fizičkih i pravnih osoba (određene države). Veličina proračuna može se procijeniti prema postotku, tj. odnos udjela javnih prihoda porezne vrste u društvenom proizvodu. Ovo je tzv fiskalni teret. U visoko razvijenim zemljama fiskalni teret iznosi oko 50%, što ukazuje na to da imaju razvijen javni sektor (na primjer, Švedska 50%, Danska 49%, Italija 43,3%, Austrija 43%) (Eurostat, 2023).

Proračun je pravni akt čija se priprema i usvajanje odvija prema postupku predviđenom drugim zakonima. Čitajući o proceduri kroz koju proračun mora proći do njegovog usvajanja, nažalost proračun Republike Hrvatske je posljednjih mjeseci pod velikim udarom i opterećenjem uslijed dolaska pandemije.

Na temelju svega navedenog može se zaključiti da proračun mora osigurati financiranje države tijekom cijele kalendarske godine. Proračun se prije svega može okarakterizirati kao plan prihoda i plan rashoda. Rashodi i prihodi trebali biti barem jednaki kako bi se osigurala sigurnost i kako ne bi bilo zaduživanja. Zakon o proračunu definiran je prema direktivama Europske unije otkad je Republika njezin sastavni dio (2013.).

Proračun je definiran kroz Zakon (Zakon o proračunu (Narodne novine, br. 87/08, 136/12 i 15/15), pravilnike i uredbe koje donosi Sabor u skladu sa europskim direktivama.

Svaka vlada mora uredno i redovno prikazivati te objavljivati podatke o prikupljenim sredstvima i trošenju samih sredstava proračuna. Uz navedeni Zakon u gornjem dijelu rada proračun se zakonski definira kroz uredbe i pravilnike.

## **2.2.Funkcije i ciljevi proračuna**

Svaka moderna država, da bi mogla izvršavati zadatke i funkcije utvrđene ustavom i zakonima, mora imati na raspolaganju određena financijska sredstva, što znači da mora imati redovite i stalne izvore prihoda za financiranje izvršavanja tih zadataka.

Kako bi se financiranje ovih zadataka moglo obavljati organizirano i planirano, moraju se utvrditi potrebe (javne potrebe) koje treba zadovoljiti i financijska sredstva kojima će se zadovoljiti. Potrebe (javni izdaci) predviđaju se u proračunu, u pravilu, pojedinačno i prema namjeni. Sredstva (javni prihodi) projiciraju se po izvorima i određuje se iznos do kojeg bi ih trebalo prikupiti (Kersan-Škrabić, 2015).

Stoga je proračun prvenstveno financijski instrument namijenjen financiranju zadataka i funkcija državnih tijela u kojem se utvrđuju izvori prihoda i javni rashodi. Uz financijske značajke prikupljanja i uravnoteženja prihoda i rashoda, proračun ima i vrlo značajne ekonomske značajke i karakteristike, koje se ogledaju u utjecaju koji ima na proizvodnju, distribuciju, razmjenu i potrošnju.

Proračun je jedan od najvažnijih instrumenata za preraspodjelu nacionalnog dohotka. Predstavlja fond sredstava dodijeljenih iz nacionalnog dohotka, koji određuje daljnju svrhu tih sredstava raspoređenih na osobne, materijalne i često investicijske izdatke - Ova nova raspodjela značajno utječe na proizvodnju i potrošnju robe (Jelčić, 2011).

Izravno osiguravanjem sredstava za izravna ulaganja u gospodarstvo, što rezultira povećanom proizvodnjom. Izravni utjecaj na proizvodnju ogleda se u činjenici da se u proračunu osiguravaju sredstva za razne nabave, radove i usluge, uslijed čega proračun ima ulogu potrošača. Proračun je često veliki potrošač određene robe, poput vojne opreme i oružja, što uzrokuje povećanje ove proizvodnje.

Porezna intervencija u području gospodarstva prihvaćena je kao neizbježna posljedica fiskalne politike koja se izražava kroz proračun. Porezni intervencionizam, kao mjera određene proračunske politike, danas ima mnogo pristaša.

### 2.3. Proračunska načela

Proračunska načela ili proračunska načela osnovna su pravila kojih se treba pridržavati prilikom izrade, usvajanja i izvršavanja proračuna. Nastali su kao rezultat borbe i stalnih napora parlamenta da ograniči pravo vladara, kako prilikom uvođenja obveze plaćanja različitih dažbina, tako i prilikom određivanja svrhe njihovog trošenja.

Proračunska načela možemo podijeliti na (Kersan-Škrabić, 2015):

- Formalno - statički i
- Dinamičan - materijal.

Prvi se odnosi na sadržaj i oblik proračuna, a drugi na sastavljanje i izvršenje proračuna.

Formalno - statička načela proračuna su (Kersan-Škrabić, 2015):

- Načelo jedinstva proračuna,
- Načelo proračunske cjelovitosti i
- Načelo transparentnosti (jasnoća).

S obzirom na to da je u državnom proračunu koncentrirano preko 50% bruto domaćeg proizvoda i da se vrši njihova daljnja raspodjela, neophodni su institucionalni mehanizmi kontrole kako bi se osiguralo raspolaganje državnim sredstvima od strane proračunskih korisnika na zakonit način i u skladu sa svrhama i utvrđenim iznosi.

„Postoji nekoliko vrsta podjela državne kontrole nad javnim fondovima. Podjela prema tijelima koja vrše kontrolu bila bi sljedeća (Jelčić, 2011):

- upravna - unutarnja kontrola i revizija (Ministarstvo financija),
- vanjska revizija - revizija - sudska revizija (Državna revizijska institucija),
- parlamentarno-politička - parlamentarna kontrola (republička skupština, skupština lokalne samouprave).“

Proračun, koji dodjeljuje sredstva, izračun je izraza financijskih akata stvaranja prihoda, njihove raspodjele i kontrole nad tim aktivnostima.

## 2.4. Sadržaj proračuna

Rad na nacrtu proračuna važna je faza jer svaka vlada kroz ovaj postupak precizira principe i definira prirodu proračunske politike te određuje svrhu i intenzitet intervencija u javnom i gospodarskom sektoru.

Formuliranje proračuna započinje u Vladi kao izvršnom tijelu - gdje stručne službe sastavljeni od predstavnika ministarstava financija, gospodarstva i planiranja sudjeluju u planiranju i pisanju prijedloga. Pored njih, u mnogim zemljama postoje posebna stručna tijela, instituti i specijalizirani timovi stručnjaka koji se bave makroekonomskim i razvojnim aspektima proračunske politike.

Tako pripremljeni Vladin nacrt proračuna podnosi se parlamentarnom odboru nadležnom za proračun, koji pregledava proračun i preuzima odgovornost za usvajanje proračuna nakon rasprave u Saboru. Priprema proračuna vrlo je ozbiljan posao Vlade, njezinih ministarstava i stručnih službi.

To je (Kersan-Škrabić, 2015):

- formuliranje i usklađivanje srednjoročne i dugoročne strategije razvoja poduzeća,
- procjena rezultata proračunske politike iz prethodne godine,
- utvrđivanje raspoloživih sredstava i potreba;
- kvantificiranje tih resursa i potreba na temelju prethodnih (prošlogodišnjih trendova) i budućih trogodišnjih pokazatelja i informacija;
- odabir prioriteta i raspodjela sredstava među sukobljenim zahtjevima i potrebama;
- objedinjavanje svih proračunskih stavki u jedinstveni sustav;
- postavljanje financijskih i vremenskih ograničenja za proračunske korisnike.

Za učinkovitu provedbu politike javne potrošnje u jednoj godini potrebno je planirati niz aktivnosti koje uključuju pripremu dokumenata za postizanje ovog cilja. Dakle, predviđaju se dva procesa: pravni postupci, aktivnosti i postupci tijekom procesa planiranja i samo planiranje, što uključuje pripremu ekonomskog sadržaja dokumenta.

Proces usvajanja i usvajanja proračuna vrlo je zanimljiv zbog same procedure koja se odvija u nekoliko faza, kao i rokova koji su predviđeni za njegovu pripremu i usvajanje.

Usvajanje proračuna vrši se prije početka proračunske godine. Sam postupak izrade proračuna uključuje nekoliko važnih postupaka. Budući da je donesen kao zakon, izvršenje proračuna je zakonska obveza.

Proračunska sredstva moraju se koristiti samo (Jelčić, 2011):

1. u propisane svrhe,
2. u okviru proračunske godine i
3. do određene količine dostupne kao pokriće.

Proračun se sastoji od općeg i posebnog dijela. Podaci o ukupnom iznosu prihoda i rashoda, mjerama za očuvanje proračunskog salda, iznosima proračunskih rezervi, kao i podaci o pravima i obvezama nadležnih tijela u izvršenju proračuna čine opći dio. Posebnim dijelom uređuju se pitanja koja se odnose na proračunske prihode po izvorima, korisnicima proračunskih sredstava i pitanja koja se odnose na svrhu trošenja sredstava dodijeljenih određenim korisnicima.

Rebalans proračuna mijenja strukturu usvojenog proračuna i zajedno s izvornim proračunom čini jednu cjelinu.

U modernim gospodarstvima većina instrumenata te mehanizama ekonomske politike te procedura, koje država primjenjuje definira se prema javnim prihodima te rashodima same države. U tom je smislu proračun danas najmoćniji instrument razvoja i trenutne ekonomske politike.

Proračun predstavlja fond sredstava dodijeljenih iz nacionalnog dohotka, koji određuje daljnju svrhu tih sredstava raspoređenih na osobne, materijalne i često investicijske izdatke - Ova nova raspodjela značajno utječe na proizvodnju i potrošnju robe.

Proračun se najčešće definira kao sustavni prikaz prihoda i rashoda zemlje za određeno planirano razdoblje, odnosno za jednu proračunsku godinu.

Proračun je izrađen dokument prema kojem se država „ravna“ u financijskom smislu za određeno razdoblje koje donosi Sabor u Republici Hrvatskoj, a u drugim državama parlament, dok proračun sadrži sve financijske stavke detaljno razrađene koje se predviđaju u godinu dana, a zatim se prezentiraju i svrhovito raspodjeljuju prema točnoj i unaprijed određenoj strukturi proračuna. Proračun je jedan od najvažnijih instrumenata za preraspodjelu nacionalnog dohotka.



Izravno osiguravanjem sredstava za izravna ulaganja u gospodarstvo, što rezultira povećanom proizvodnjom. Izravni utjecaj na proizvodnju ogleda se u činjenici da se u proračunu osiguravaju sredstva za razne nabave, radove i usluge, uslijed čega proračun ima ulogu potrošača.

### **3. LOKALNA SAMOUPRAVA**

U Republici Hrvatskoj postoji ukupno 555 jedinica lokalne samouprave, koje se sastoje od 428 općina, 127 gradova i 20 županija kao jedinica područne (regionalne) samouprave. Grad Zagreb, glavni grad Republike Hrvatske, ima poseban status te istovremeno obavlja funkcije grada i županije. Stoga se ukupan broj jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u Hrvatskoj povećava na 576.

#### **3.1. Definiranje i temeljni pojmovi**

Proučavanje, nastajanje, razvoj i funkcioniranje lokalne samouprave smatra se jednim od najtežih i najsloženijih pitanja u teoriji ustavnog prava, teoriji države i prava, a najviše u samoj političkoj praksi. U Republici Hrvatskoj suvremeni razvoj lokalne samouprave je došao nakon Domovinskog rata i demokratizacije društva. Prethodni sustavi su također imali određene ovlasti, ali u jednopartijskom sustavu nije funkcionirao na kvalitetan način.

Kad je riječ o hrvatskoj područnoj (regionalnoj) samoupravi potrebno je poći od stava da je ona od vremena normativne uspostave 1992. godine prošla kroz izrazito turbulentno razdoblje. Doduše, i druge su europske države prošle kroz različite faze organiziranja lokalne i regionalne samouprave pa je svrhovito govoriti o različitim tradicijama i modelima (Lozina, 2019).

S teritorijalno-političko-pravnog gledišta, lokalna samouprava je lokalna organizacija vlasti koja ima određeni stupanj slobode, neovisnosti i materijalne mogućnosti za izvršavanje vlastitih, izvornih i zakonom zajamčenih funkcija (Klarić, 2017).

Osnovna i najvažnija pretpostavka bitna za autentično autonomno ostvarenje lokalne samouprave jest postojanje i jamstvo ljudskih prava i sloboda, kao i postojanje demokratskih društvenih odnosa.

Međutim, sociološki i kronološki slobodno se može reći da je do 14. stoljeća u povijesti ljudskog društva dominiralo razdoblje nedemokratskih i uglavnom totalitarnih društvenih sustava u kojima je postojala neograničena moć vladara kao pojedinaca ili oligarhijskih skupina, jer posjedovali su suverenu, izvršnu, zakonodavnu i sudbenu vlast, tako da nisu postojali uvjeti za razvoj lokalne samouprave, jer ljudska prava i slobode nisu bila zajamčena, a demokracija nije ni spominjana.

Takvi oblici totalitarnog sustava ogledaju se u (Lozina, 2019):

- drevna klasna plutokratska oligarhija,
- diktatura u Rimu,
- despotska monarhija u Bizantu i
- apsolutističke monarhije u kasnom srednjem vijeku u Europi.

U velikom broju europskih kontinentalnih država, pa tako i u RH u lokalnim zajednicama, uz tijela lokalne samouprave, postoje i lokalna upravna tijela kao institucije središnjih državnih tijela. Lokalni predstavnici državne vlasti nadziru rad samoupravnih lokalnih tijela i obavljaju druge poslove iz nadležnosti središnjih državnih tijela.

Takav dvostruki trag postoji i najizraženiji je u Francuskoj, iako se lokalna autonomija postupno gubi u svim onim slučajevima kada lokalna samouprava prerasta u izvršnu instancu središnjih državnih vlasti.

Danas u Hrvatskoj upravna teorija i praksa postojećeg mišljenja je neophodna reforma i reorganizacija lokalne samouprave vlada s ozbiljnom decentralizacijom javnih zadataka. Ta bi reforma trebala uslijediti s novim teritorijalnim ustrojstvom države i uvođenjem novog modela jedinica lokalne samouprave (Pavić, 2010).

Ustavom Republike Hrvatske državna je vlast ustrojena po načelu diobe vlasti na: zakonodavnu, izvršnu i sudbenu. Ustavnim člankom 128. građanima se jamči pravo na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu. To pravo građani ostvaruju preko lokalnih, odnosno područnih (regionalnih) predstavničkih tijela koja su sastavljena od članova izabranih na slobodnim tajnim izborima na temelju neposrednog, jednakog i općega biračkog prava.

### **3.2. Sustav lokalne samouprave**

Sustav lokalne samouprave predstavlja složenu strukturu koja se sastoji od države kao vrha i manjih podsustava temeljenih na teritorijalnom i funkcionalnom kriteriju. Bez jedinica lokalne samouprave, sustav ne bi mogao funkcionirati. Odnos između središnje državne uprave i lokalne uprave i samouprave oblikuje cjelokupan sustav.

Kada je riječ o institucionalnom okviru, onda je Ministarstvo uprave je središnje tijelo državne uprave nadležno za poslove lokalne i područne (regionalne) samouprave. U okviru svoga djelokruga obavlja i upravne te stručne poslove koji se odnose na sustav i ustrojstvo državne uprave i lokalne i područne (regionalne) samouprave, politički i izborni sustav, stručno osposobljavanje i usavršavanje te radno-pravni položaj zaposlenih u državnoj upravi i lokalnoj

i područnoj (regionalnoj) samoupravi. Ministarstvo uprave isto tako provodi upravni i inspekcijski nadzor u svim tijelima državne uprave i lokalne i područne (regionalne) samouprave (Antić, 2008).

Ti novi modeli moraju imati administrativne, fiskalne i organizacijske kapacitete za upravljanje decentraliziranim javnim zadacima i učinkovito pružanje javnih usluga. Neki od prijedloga uključuju potpuno novu organizaciju lokalne samouprave, što uključuje smanjenje broja jedinica lokalne samouprave, posebno malih jedinica samouprave na prvoj razini lokalne samouprave, čije postojanje ovisi o financijskoj i administrativnoj pomoći središnje javnosti autoritet.

Drugo, potrebno je stvoriti kvalitativnu razliku između gradova i zajednica, jer formalno postojeći kriteriji nisu dovoljno jasno ograničeni javni poslovi tih vrsta jedinica samouprave. Treće, općinska bi područna uprava trebala dobiti podrijetlo lokalnih javnih vlasti, u tako proširenim jedinicama samouprave, i obavljati javne zadatke koji su važni za svakodnevni život lokalne zajednice (Klarić, 2017).

Sadašnja situacija u kojoj postojeća općinska poduprava, koju biraju izravno građani, a nema formalne ovlasti za upravljanje lokalnim javnim zadacima i ima vrlo malu mogućnost utjecaja na politički proces u lokalnoj zajednici, čini ovaj sustav formalno prisutnim u lokalnoj zajednici. politički život, ali u stvarnom životu obično se potpuno ignorira od relevantnih političkih čimbenika u jedinicama lokalne samouprave. Uloga općinske samouprave mora biti značajnija, s orijentacijom na lokalne javne potrebe povezane s interesima lokalne zajednice.

Nadalje, u pomaganju i kreiranju politike i razvoja lokalne samouprave djeluju i određene udruge i tijela kao što su: Hrvatska zajednica županija (HZŽ), Udruga gradova u Republici Hrvatskoj (UGRH), Udruga općina u Republici Hrvatskoj (UORH) te Koordinacija lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj (KOLOS), koje su osnovane temeljem Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (čl.12.) (Lozina, 2019).

Drugo mišljenje hrvatskih stručnjaka je da je reforma lokalne samouprave moguća u sadašnjim institucionalnim i organizacijskim okvirima. Neki od njih smatraju da je potrebno deprofesionalizirati funkcije u malim jedinicama samouprave, sve lokalne funkcije čine dobrovoljno, a možda i objedinjuju lokalna javna tijela u obavljanju javnih zadataka za više malih jedinica lokalne samouprave.

Prema tome, nije važno na koliko razina postoji lokalna samouprava u hrvatskom lokalnom političkom sustavu. Važnije je stvaranje takvog tipa sustava lokalne uprave, koji će biti veća

učinkovitost i manji troškovi. U tom smislu, uvođenje slobodnog obavljanja javnih poslova i objedinjavanja javnih usluga od strane jedinica lokalne samouprave također može utjecati na pozitivne posljedice, bez napuštanja postojećeg modela lokalne samouprave u Hrvatskoj.

Ideja regionalizacije također se kritizira kao nešto što nije upoznato s hrvatskom tradicijom, a što je povezano s drugim, uglavnom većim zemljama. Smatraju da reorganizacija i decentralizacija sustava lokalne samouprave mogu prouzročiti raspad hrvatskog političara i administrativnog sustava.

S druge strane, županija je uvedena kao jedinica lokalne samouprave u hrvatski politički i upravni sustav, kao tradicionalni i povijesni dio sustava lokalne samouprave, koji stoljećima postoji u hrvatskom upravnom prostoru i koji se može poboljšati ali ne i promijenjen.

Sociologija lokalnih zajednica u Republici Hrvatskoj, kao posebna znanstvena disciplina, naglašava određene važne preduvjete za konstituiranje lokalnih zajednica, a to su: teritorij - prostorno određenje; postojanje brojnih zajedničkih interesa, kao uvjet zajedničkog života na određenom području; jačanje svijesti stanovnika o zajedničkim interesima i mogućnostima njihovog zajedničkog rješenja; identitet potreba i mogućnosti njihovog zadovoljenja i intenzitet komunikacije i bliskost međuljudskih odnosa (Antić, 2008).

U praktičnom i funkcionalnom smislu, lokalna uprava sastoji se uglavnom od aktivnosti povezanih s izdavanjem pojedinačnih pravnih akata koji udovoljavaju izvornim neposrednim interesima i potrebama građana na lokalnoj razini.

### 3.3. Funkcije jedinica lokalne samouprave

U suvremenom smislu lokalna samouprava stvorena je u vrijeme stvaranja moderne države, na prijelazu iz feudalizma u kapitalizam.

Prema Antiću (2008) prvi oblici lokalne samouprave potječu iz Europe u 15. i 16. stoljeću razvojem srednjovjekovnih gradova-komuna koji su taj status, tj. status slobodnih gradova, dobili od kralja ili feudalnog gospodara, raznim poveljama ili drugim dokumenti. U 19. i 20. stoljeću lokalna samouprava, prvenstveno u Europi, postala je dijelom jedinstvenog sustava državne vlasti i ovisno o tome ima određene karakteristike i oblike.

Minimalni preduvjeti za postojanje lokalne samouprave su (Lozina, 2019):

- Postojanje neovisnih javnih poslova i ovlasti o kojima oni sami odlučuju bez utjecaja središnjih tijela.
- Donošenje odluka i upravljanje od strane lokalne zajednice ili njihovih izabраниh tijela i njihova odgovornost prema biračima.
- Pravna neovisnost, poslovna sposobnost, imovina.
- Samostalni dolazak.

Europa desetljećima vrijedno radi na afirmaciji lokalne samouprave (projekti: Europa gradova, Europa regije). Ova potvrda s jedne strane znači decentralizaciju u smislu približavanja procesa donošenja odluka građanima i poticanja njihovog sudjelovanja.

Pravo na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu u Republici Hrvatskoj obuhvaća pravo na (Pavić, 2010):

- samostalnost u obavljanju lokalnih poslova,
- vlastite prihode,
- slobodno raspolaganje prihodima,
- samostalno uređivanje unutarnjeg ustrojstva,
- samostalno uređivanje djelokruga svojih tijela,
- neposredan izbor članova predstavničkih tijela.“

S druge strane, to također znači i prenošenje poslova poticanja gospodarskog razvoja na lokalnu samoupravu, jer ona može mobilizirati sve potencijale za razvoj lakše od ostalih razina vlasti. Danas je lokalna uprava važan čimbenik integracije i razvoja u Europi.

Jedna od najvažnijih novih funkcija koju je lokalna samouprava preuzela je poticanje gospodarskog razvoja i privlačenje kapitala, investicija, novih projekata, ideja kreativnih ljudi.

U tom okruženju potiče se razvoj poduzetničkih aktivnosti, razvija suradnja s privatnim sektorom i neprofitnim organizacijama te se stvaraju razna privatno-javna partnerstva i aranžmani za realizaciju projekata za koje, samo na temelju proračunskih sredstava, postoji ne bi bilo prostora.

Stoga se ovo vrijeme često naziva vremenom razvoja lokalnih vlasti, a jedna od novih karakteristika je bogata suradnja između općina i drugih razina organizacije vlasti, kao i između općina raznih država, pa čak i kontinenata.

Jedinice lokalne samouprave su općine i gradovi. Jedinice lokalne samouprave obavljaju poslove iz lokalnog djelokruga kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana, a osobito poslove koji se odnose na uređenje naselja i stanovanja, prostorno i urbanističko planiranje, komunalne djelatnosti, brigu o djeci, socijalnu skrb, primarnu zdravstvenu zaštitu, odgoj i osnovno obrazovanje, kulturu, tjelesnu kulturu i sport, zaštitu potrošača, zaštitu i unapređenje prirodnog okoliša, protupožarnu i civilnu zaštitu. Jedinice područne (regionalne) samouprave su županije (Lozina, 2019).

Lokalna samouprava vrlo je stara institucija čije stvaranje prethodi stvaranju moderne države. Čak i u moderno doba, u kojem dominira država, lokalna samouprava ima svoje iznimno značenje i mjesto.

### **3.4. Jedinice lokalne samouprave u Hrvatskoj**

Općina, grad i županija neovisni su u donošenju odluka u okviru svojih samoupravnih nadležnosti u skladu s Ustavom Republike Hrvatske i Zakonom o lokalnoj i regionalnoj

samoupravi. Županije obavljaju poslove od regionalnog značaja koji Ustavom ili drugim zakonima nisu dodijeljeni središnjim tijelima. Opseg odgovornosti županija može biti samoupravan i povjeren (državni poslovi).

U svojoj samoupravnoj nadležnosti županije imaju zadatke od regionalne važnosti, posebno (Antić i suradnici, 2014):

- Osnovno i srednje obrazovanje,
- Zdravstvena zaštita koju financira država,
- Regionalno i urbano planiranje,
- Ekonomski razvoj,
- Prometna i prometna infrastruktura,
- Uspostava i razvoj mreže obrazovnih, medicinskih, socijalnih i kulturnih institucija,
- Održavanje javnih cesta.

Izdavanje lokacijskih i građevinskih dozvola i drugih dokumenata koji se odnose na izgradnju i provedbu regionalnog i urbanog planiranja u županiji, isključujući područje velikog grada i grada sa sjedištem u županiji.

Odlukom tijela jedinice lokalne samouprave (grada ili općine), određeni zadaci iz samoupravne nadležnosti općine ili grada mogu se prenijeti na županiju. Suprotno tome, lokalna vlast može zahtijevati od županije da joj prenese zadatak, ako za to ima proračun.

Općine i gradovi u svojoj samoupravnoj nadležnosti imaju zadatke od lokalnog značaja koji se izravno bave potrebama građana, a Ustavom ili drugim zakonima nisu dodijeljeni državnim tijelima, posebno (Klarić, 2017):

- Organizacija naselja i stanovanja,
- Prostorno i urbano planiranje,
- Komunalne usluge,
- Briga o djeci,
- Socijalna skrb,
- Primarna zdravstvena zaštita,
- Osnovne škole,
- Kultura, sport i rekreacija,
- Zaštita potrošača,
- Zaštita i poboljšanje okoliša,
- Zaštita od požara i civilna zaštita,



- Lokalni promet.

To je institucionalni odgovor na dvije temeljne potrebe demokratskog društva: da s jedne strane postoji politička protuteža središnje vlade i da s druge strane postoji posebna organizacija za redovito obavljanje zadataka koji udovoljavaju lokalnim potrebama. . U granicama utvrđenim ustavom i zakonom, obavlja određene dijelove javnih poslova kao vlastitu nadležnost i uživa priznati stupanj slobode (Lozina, 2019).

Iako se razlikuje od države, lokalna samouprava također je dio državnog sustava i taj sustav redovito utječe na nju i na njegove funkcije, pa se može reći da dok postoji država nije moguće zamisliti potpunu autonomiju lokalne samouprave. jedinice samouprave. Međutim, lokalnu samoupravu nije moguće zamisliti ako ne bi uživala određeni stupanj neovisnosti i ako granice državnog utjecaja na nju nisu ograničene zakonom.

Lokalna samouprava nije izolirana od svog okruženja, već je u životnoj međuovisnosti s njom. Njegov izgled i sadržaj neprestano se mijenjaju, jer je usko povezan sa pojavama kao što su sloboda, vlada, autonomija, demokracija, civilno društvo, građanstvo, država, vlada i javne službe.

Tradicija lokalne samouprave važna je u svakom društvu, ali specifičan izgled lokalne samouprave u određenom trenutku precizno je određen složenim međusobnim odnosima tih pojava koje djeluju u lokalnoj zajednici, društvu i državi.

Unatoč stalnom širenju ili promjeni karaktera uloge moderne države, danas je stav da je lokalna samouprava civilizacijsko dostignuće duha slobode i da predstavlja važno obilježje i temelj demokratskog poretka snažno podržana.

Najvažniji europski akt o lokalnoj samoupravi - Europska povelja o lokalnoj samoupravi od 1985. (u daljnjem tekstu: EPLS) - također je posvećen takvom razumijevanju i razvoju. U tom se dokumentu očuvanje i jačanje lokalne samouprave shvaća kao važan doprinos izgradnji Europe na načelima demokracije i decentralizacije moći (Antić i suradnici, 2014).

Lokalna samouprava nije ništa drugo nego oblik ili način ostvarivanja tzv lokalne demokracije. Kroz njega se ostvaruje jedno od najvažnijih demokratskih načela prema kojem građani imaju pravo sudjelovati u vođenju javnih poslova. Ovo se načelo može najizravnije ostvariti na lokalnoj razini vlasti, putem institucija lokalne samouprave.

## **4. FINANCIRANJE JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE**

Temeljni preduvjet za svrsishodno i učinkovito funkcioniranje sustava jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave predstavlja njihovo financiranje, budući da županije, gradovi i općine kao samoupravne jedinice, nisu u mogućnosti obavljati poslove iz svoje nadležnosti ukoliko ne raspolažu dostatnim izvorima prihoda.

### **4.1. Regulatorni okvir djelovanja JLS**

U suvremenom smislu lokalna samouprava stvorena je u vrijeme stvaranja moderne države, na prijelazu iz feudalizma u kapitalizam. Republika Hrvatska, odnosno lokalna samouprava je definirana prema europskom konceptu te je kao takva posljednjih godina dobila i obrise uslijed ulaska u Europsku uniju.

Obilježja djelovanja i aktivnosti lokalne samouprave (Lozina, 2019):

- da građani u njemu slobodno biraju svoje predstavničko tijelo ili izravno odlučuju o važnim pitanjima od interesa za lokalnu zajednicu,
- postojanje određenog užeg teritorija,
- organizacijska neovisnost lokalnih institucija,
- postojanje određene financijske neovisnosti - prikupljanje prihoda i proračun,
- normativna neovisnost u okviru ustava i zakona itd

Osnovni oblici mogu se svesti na dvije osnovne vrste lokalne samouprave. Prva, u kojoj je lokalna samouprava odvojena od središnje vlade (Engleska) i druga, u kojoj je lokalna samouprava podređena središnjoj vladi (Francuska).

Hrvatska je podijeljena na 21 jedinicu regionalne vlade: 20 županija (županija) i Grad Zagreb. Svaka županija (osim grada Zagreba koji kao glavni grad i najveći grad ima poseban status i grada i županije) sastoji se od gradova i općina. Ukupno ima 127 gradova (bez Zagreba) i 428 općina. Među gradovima je kategorija takozvanih velikih gradova uvedena 2005. za jedinice lokalne samouprave s više od 35 000 građana, sa širim krugom nadležnosti samouprave (Klarić, 2017).

Lokalna je uprava utvrđena Ustavom (čl. 133-138). Županije imaju relativno velik stupanj autonomije. Lokalne i regionalne vlasti imaju opću nadležnost za pitanja od interesa na svojim razinama. Svoje funkcije izvršavaju u skladu s načelom supsidijarnosti, koje je priznato kao ustavno načelo 2000. godine.

Naglašavajući državotvornu ulogu županija tijekom povijesti, ali ukazujući i na značaj ovlasti kojima raspolažu, Lozina ističe da su „do revolucionarne 1848. godine županije predstavljale najtvrdi bedem narodne samostalnosti, tim više jer su one činile izvršnu vlast koja je unutar svojih granica izvršavala saborske zaključke u upravnom, poreznom i vojničkom pogledu (Lozina, 2019).

Pored Ustava, koji definira sustav lokalne uprave (čl. 133-138), Zakon o lokalnoj i regionalnoj samoupravi (2001.), Zakon o komunalnim službama i mnogi drugi posebni zakoni dalje opisuju odgovornosti lokalne i regionalne samouprave.

Nedavno istraživanje kategorizira sustav hrvatske samouprave kao posredni model s tri fiskalne razine (državna, regionalna i lokalna). Prema Hrvatskom savezu općina, jedinice samouprave imaju ograničene odgovornosti utvrđivanjem stopa i osnovice lokalnih poreznih prihoda (Klarić, 2017).

Središnja vlada ima isključivo pravo određivati županijske poreze, dok stope općinskih i gradskih poreza odobravaju općinske i gradske vlasti uz ograničenja koja je odredila središnja vlada. Jedina vrsta poreza koju lokalne vlasti mogu samostalno odrediti je porez na javno korištenje zemljišta. Štoviše, jedinice lokalne samouprave gotovo isključivo određuju neporezne prihode. Središnja država odlučuje samo o minimalnoj stopi neporeznih prihoda koju mogu uvesti lokalne jedinice.

Djelokrug djelovanja te opseg nadležnosti, kao glavni pokazatelj lokalne autonomije i razine samouprave, nije isključen iz utjecaja takvih promjena. Ti se procesi, zajedno sa postojećim administrativnim doktrinama (najviše novim javnim upravljanjem i dobrim upravljanjem) odražavaju u preusmjeravanju lokalnih jedinica širom Europe: od pružatelja lokalnih javnih usluga do koordinacijske uloge međusobnog povezivanja različitih lokalnih i ne-lokalnih aktera na projektima u vezi s lokalnim društvenim i ekonomskim razvojem.

Samoupravni opseg određuje se takozvanom metodom opće klauzule, što znači da jedinice samouprave obavljaju sve poslove od lokalnog ili regionalnog značaja, osim onih koji su Ustavom i zakonom utvrđeni kao zadatke u izričitoj nadležnosti središnje vlasti. Samoupravni opseg jedinica samouprave reguliran je Zakonom o lokalnoj i regionalnoj samoupravi (čl. 19.-21.). Veliki gradovi sa sjedištem županija, uz zakonski utvrđene zadatke lokalnog značaja koji izravno udovoljavaju potrebama građana, mogu obavljati i zadatke regionalnog značaja iz djelokruga županije na svom području. Jedinice samouprave samostalno odlučuju o stvarima

iz svog djelokruga samouprave. Izvršenje zadataka iz područja samouprave podliježe ocjeni ustavnosti i zakonitosti koju provode ovlaštena državna tijela (Klarić, 2017).

Na temelju odredbi Zakona o jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave, u Hrvatskoj postoji jasna podjela vlasti između različitih razina vlasti. Općine i gradovi obavljaju poslove od lokalnog značaja koji se izravno bave potrebama građana i koji Ustavom ili zakonom nisu dodijeljeni državnim tijelima.

Veliki gradovi (gradovi s više od 35 000 stanovnika) i županijska središta odgovorni su za sve lokalne zadatke i usluge za svoje građane, uključujući novo uvedene zadatke koji se odnose na održavanje javnih cesta i izdavanje građevinskih i lokacijskih dozvola.

Županije su odgovorne za regionalne funkcije u svom samoupravnom opsegu vlasti. Gradovi s više od 35.000 stanovnika mogu biti odgovorni i za funkcije koje su inače odgovornost županija, pod uvjetom da pružaju potrebne uvjete za pružanje tih usluga.

Zakon o financiranju lokalne i regionalne samouprave glavni je pravni okvir lokalne uprave sustav financija.

Ovim se zakonom definiraju izvori za financiranje poslovanja općina, gradova i gradova županije, razne vrste oporezivanja, raspodjela sredstava na različitim razinama, porezna osnovica, porezni obveznici, stope, kao i izračuni i oblici plaćanja poreza.

Kao najvažniji izvor prihoda za samouprave, ti se doprinosi obično koriste za financiranje građevinske i komunalne i komunalne infrastrukture.

#### 4.2. Upravljanje proračunom jedinice lokalne samouprave

Svi proračuni lokalnih jedinica u Hrvatskoj vode se na razini države kao jedinstveni proračun – proračun lokalnih jedinica. U proračunu svake lokalne jedinice prikazuju se prihodi i primici koji pripadaju toj jedinici, izdaci potrebni za obavljanje poslova iz njezinog djelokruga, te primici i izdaci vezani s imovinom u vlasništvu lokalne jedinice.

Prihodi jedinica lokalne uprave uključuju (Lozina, 2019):

- općinske, gradske ili županijske poreze, naknade, doprinose i pristojbe,
- prihode od stvari u njihovom vlasništvu i imovinskih prava,
- prihode od trgovačkih društava i drugih pravnih osoba u njihovom vlasništvu,
- prihode od naknada za koncesije,
- novčane kazne i oduzetu imovinsku korist za prekršaje koje same propišu u skladu sa zakonom,
- udio u zajedničkom porezu,
- sredstva pomoći Republike Hrvatske predviđena u državnom proračunu,
- drugi prihodi određeni zakonom.

Autori navode da je financiranje jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u decentraliziranim zemljama od velike je važnosti, kako za razvoj cjelokupnog gospodarstva, tako i za razvoj jedinica lokalne i regionalne (regionalne) samouprave koje provode logiku policentričnog razvoja (Bajo i Primorac, 2013).

Kako bi se ovaj postulat zadovoljio potrebno je pronaći optimalan način financiranja. Jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave moraju u svojim proračunima osigurati prihode razmjerne utrošku iz vlastitih izvora udjela poreza i dotacija iz državnog i županijskih proračuna.

Autonomija samouprava, s pojmovnog gledišta, a posebno s praktičnog pristupa, jest procjena gospodarskih mogućnosti, količine i strukture resursa, te slobode korištenja resursa.

Temeljna načela lokalnih poreza su (Bajo i Primorac, 2013):

- načelo dohotka: lokalne vlasti imaju pravo na vlastita financijska sredstva, kojima mogu slobodno raspolagati u okviru svojih ovlasti, financijska sredstva lokalnih vlasti bit će razmjerna odgovornostima predviđenim ustavom i odgovarajućim zakonom (načelo prava na financijska sredstva primjerena odgovornostima);

- načelo lokalnih poreznih ovlasti (prava na lokalno oporezivanje i pravo uvođenja drugih lokalnih obveza plaćanja, barem dio financijskih sredstava lokalnih vlasti potječe iz lokalnih poreza i pristojbi za koje, u granicama zakona, imaju ovlast utvrđivanja stope);
- načelo izravnanja: smanjenje financijskih nejednakosti između jedinica lokalne samouprave,
- načelo utroška: korištenje sredstava prema zakonskim ograničenjima: koliko god je to moguće, bespovratna sredstva lokalnim vlastima neće biti namijenjena za financiranje specifičnih projekata (ograničenje namjenskih sredstava);
- načelo diskrecijske ovlasti: samostalnost donošenja odluka uprave unutar vlastite nadležnosti.
- načelo participacije: sudjelovanje u središnjem odlučivanju o financijama lokalne samouprave.

Stvarni uvjeti rada svakog sustava ne ovise o zakonskoj regulativi, već o lokalnim gospodarskim prilikama samouprave i njihovoj uključenosti u lokalni gospodarski razvoj, nadalje o gospodarskoj i fiskalnoj politici države.

Kako trenutni porezni sustavi europskih zemalja pokazuju mnogo sličnosti, a znatno manje razlika, načela oporezivanja i trendovi su dosta slični. Posljednjih desetljeća jedna od najvažnijih europskih poreznih tendencija je povećanje uloge lokalnog i regionalnog oporezivanja, a hrvatsko zakonodavstvo je u skladu s naporima i regulatornim trendovima EU.

Hrvatski model, zbog važnih županijskih, gradskih i općinskih poreza, bliži je modelima blagostanja i gospodarskog razvoja samouprava, u kojima je, osim središnje ovisnosti, uspostavljena struktura s aktivnijim samoupravama koje pružaju značajnije usluge (Bajo i Primorac, 2013).

Temeljni je problem hrvatskog regionalnog i lokalnog oporezivanja, što je i tendencija u cijelom svijetu, da se usprkos stalnom širenju opsega središnjih i lokalnih djelatnosti, ni u središnjem ni unutar lokalnog oporezivanja ne mogu naći nove vrste javnih prihoda koje bi mogle poboljšati sve veće prihode koji pokrivaju državne službe, stoga nema druge mogućnosti nego pažljivo podešavati te sustave i usklađivati njihove operativne rezerve, a time i poboljšavati poreznu usklađenost.

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

U uputama za izradu proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za razdoblje 2018. - 2020. te 2020. - 2022. detaljno su obrazloženi postupci izmjene i dopune financijskog plana proračunskog korisnika. Sve izmjene i dopune financijskog plana proračunskog korisnika jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave mogu se izraditi na sljedeće načine:

Ako se radi o promjenama vezanim uz financiranje iz izvora općih prihoda i primitaka, odnosno iz nadležnog lokalnog proračuna, potrebna je suglasnost jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, odnosno preraspodjela ili izmjena i dopuna proračuna u čijoj je proračunski korisnik nadležnosti.

Izmjene i dopune financijskog plana proračunskog korisnika vezane uz vlastite i namjenske prihode i primitke mogu se urediti na različite načine uz suglasnost jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave. Preporuka je da jedinice odlukom o izvršavanju proračuna razrade postupak za donošenje izmjena i dopuna financijskih planova proračunskih korisnika iz svoje nadležnosti.

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

- uključivanje značajnog manjka kroz izmjene i dopune proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave,
- uključivanje višegodišnjeg kapitalnog projekta koji se financira iz zaduživanja u izmjene i dopune proračuna,
- planiranje višegodišnjeg EU projekta za koji treba osigurati pred financiranje iz općih ili namjenskih prihoda i primitaka ili vlastitih prihoda jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave,
- uključivanje svih prihoda i primitaka te rashoda i izdataka škola u proračun nadležne jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave (pomoći iz državnog proračuna te plaće i drugi rashodi za zaposlene).

Isti postupci i upute primjenjuju se i kod izrade proračuna i prijedloga financijskog plana proračunskih i izvanproračunskih korisnika

#### **4.4. Decentralizacija financiranja lokalne samouprave**

Trend decentralizacije države sve je izraženiji, što se posebno odražava na prijenos političke moći i utjecaja s viših razina vlasti (poput središnje države) na niže razine (kao što su lokalne i regionalne vlasti) (Antić, 2008).

Ključna karakteristika svih država koje prolaze kroz proces decentralizacije je potreba za učinkovitijim javnim sektorom koji zadovoljava raznolike lokalne interese i potrebe za javnim dobrima i uslugama. Decentralizacija državnih funkcija donosi niz prednosti, uključujući povećanje učinkovitosti pružanja javnih usluga zbog boljeg uvida lokalne vlasti u potrebe lokalnog stanovništva. Kroz decentralizaciju se mogu postići i drugi ciljevi, poput smanjenja udjela javnog sektora u ukupnom gospodarstvu, mobilizacije javnih prihoda uz istovremeno smanjenje troškova pružanja javnih usluga, usklađivanja odgovornosti za lokalne javne rashode s dostupnim financijskim sredstvima, jačanja vlastitih prihoda lokalne vlasti te promicanja suradnje različitih razina fiskalne vlasti u pružanju javnih usluga.

Glavni zadatak Vlade Republike Hrvatske je smanjenje i racionalizacija javnih rashoda središnjeg državnog proračuna i rashoda konsolidirane opće države. Decentralizacijskim modelima u području zdravstva, školstva i socijalnih službi, određeno je da se rashodi za bruto plaće i doprinose na plaće u području osnovnog i srednjeg školstva, dijela usluga zdravstva i socijalne skrbi osiguravaju u državnom proračunu. Istovremeno, materijalni troškovi, troškovi investicijskog održavanja i kapitalnih ulaganja prenose se na lokalnu i regionalnu samoupravu.

Decentralizacija omogućuje bolje prilagođavanje javnih usluga lokalnim potrebama, što dovodi do veće učinkovitosti i zadovoljstva građana. Također, potiče suradnju među različitim razinama vlasti, što pridonosi optimalnom korištenju resursa i boljem pružanju javnih usluga.

U Hrvatskoj, iako su prihodi i rashodi lokalne i regionalne razine fiskalne vlasti relativno niski, proces decentralizacije je u tijeku kako bi se postigla veća učinkovitost javnog sektora i bolje zadovoljile potrebe građana. Vlada Republike Hrvatske nastoji smanjiti i racionalizirati javne rashode kako bi osigurala stabilnost državnog proračuna i održivi razvoj zemlje.

Decentralizacija u području zdravstva, školstva i socijalnih službi u Hrvatskoj usmjerena je na bolju raspodjelu rashoda, osiguravajući plaće i doprinose na plaće zaposlenika u državnom proračunu, dok se materijalni troškovi i investicijski rashodi prenose na lokalne i regionalne samouprave. To omogućuje bolje upravljanje resursima te prilagodbu javnih usluga potrebama lokalnog stanovništva, čime se unapređuje kvaliteta života građana.



#### **4.5. Prihodi lokalne samouprave**

Izvori financiranja i financiranje poslova iz samoupravnog djelokruga jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, raspodjela prihoda od poreza na dohodak, fiskalno izravnanje jedinica lokalne i regionalne samouprave te financiranje decentraliziranih funkcija utvrđuju se Zakonom o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Na temelju ovog Zakona, prihod od poreza na dohodak raspodjeljuje se na 74% za općine i gradove, 20% za županije, te 6% za decentralizirane funkcije (Ministarstvo financija, 2023).

Sredstva fiskalnog izravnanja osiguravaju se u državnom proračunu, a udio sredstava fiskalnog izravnanja za pojedinu općinu, grad i županiju utvrđuje ministar financija odlukom za svaku proračunsku godinu. Dva ključna parametra za potrebe izračuna i raspodjele sredstava fiskalnog izravnanja su kapacitet ostvarenih poreznih prihoda i referentna vrijednost kapaciteta ostvarenih poreznih prihoda. Zakon posebno definira kapacitet ostvarenih poreznih prihoda za općine i gradove te za županije, a također i referentne vrijednosti kapaciteta ostvarenih poreznih prihoda za općine, gradove i županije za 2021. godinu.

Očekivani oporavak gospodarske aktivnosti vidljiv je kroz kretanje prihoda državnog proračuna u razdoblju 2021. – 2023., uzimajući u obzir i učinke najavljenih poreznih izmjena u okviru poreza na dobit, poreza na dodanu vrijednost i poreza na dohodak. Od 1. siječnja 2021., stopa poreza na dobit za sve poduzetnike s prometom do 7,5 milijuna kuna smanjuje se s 12% na 10%, dok se stope poreza na dohodak snižavaju s 36% na 30% i s 24% na 20%. Kod poreza na dodanu vrijednost ukida se oslobođenje od plaćanja PDV-a pri uvozu dobara male vrijednosti (Ministarstvo financija, 2023).

Značajan utjecaj na prihode proračuna imati će i povlačenje sredstava iz EU fondova te gotovo 6 milijardi bespovratnih sredstava do kraja 2026. godine za jačanje gospodarstva kroz razvojne, strateške i reformske projekte te očuvanje radnih mjesta.

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

##### **4.5.1. Gradski i općinski porezi**

Hrvatski gradski i općinski porezi – gradski i općinski porezi Gradski odnosno općinski porezi pripadaju gradskim odnosno općinskim proračunima.

Oni se prema Zakonu o lokalnom porezu dijeli na Zakon o lokalnim porezima (Zakon o lokalnim porezima, NN 115/16, 101/17, 114/22):

1. Prirez porezu na dohodak: Stanovnici moraju plaćati prirez ili porez na dohodak prema stopama prireza za pojedine gradove u kojima žive (od 0% do 18%). Ovaj porez plaća vaš poslodavac kao dio vaše plaće.
2. Porez na potrošnju: Vlasnici ugostiteljskih poduzeća dužni su plaćati porez na potrošnju od 3% na prodajnu cijenu alkoholnih i bezalkoholnih pića.
3. Porez na kuće za odmor (porez na kuće za odmor): Vlasnici kuća za odmor plaćaju porez na kuće za odmor od 0,66 do 1,99 eura po četvornom metru. To se odnosi na kuće ili stanove koje koristite povremeno ili sezonski.
4. Porez na korištenje javnih površina: Na trošak korištenja javnog zemljišta dodaje se porez. Lokalna nadležnost koja kontrolira zemljište odlučuje o naplaćenju pristojbi.
5. Porez na promet nekretnina: Vlasnici nekretnina moraju platiti porez na promet nekretnina od 3%.

#### **4.5.2. Županijski porezi**

Županijski porezi pripadaju proračunima 20 županija i grada Zagreba.

Županijski porezi se dijele na (Zakon o lokalnim porezima, NN 115/16, 101/17, 114/22):

1. Porez na nasljedstva i darove: Oni koji prime nasljedstvo ili dar mogu podlijegati porezu na nasljedstvo i darove od 4%.
2. Porez na cestovna motorna vozila: Vlasnici vozila plaćaju porez na cestovna motorna vozila prilikom registracije godišnje registracije. Ovaj porez se kreće od 3,98 eura do 199,08 eura godišnje:
3. Porez na plovila (porez na plovila): Vlasnici plovila jednom godišnje plaćaju porez na plovila. Ovaj porez se kreće od 13,27 eura do 663,61 eura godišnje.
4. Porez na automate za zabavne igre (porez na automatima): Vlasnici automata koji rade na kovanice koji se koriste za zabavu moraju plaćati pristojbu od 13,27 eura mjesečno po aparatu.

### 4.3.2. Zajednički porez

Zajednički porezi dijelom pripadaju državnom proračunu, a dijelom županijskim, gradskim ili općinskim proračunima.

Oni se dijele na (Zakon o lokalnim porezima, NN 115/16, 101/17, 114/22):

1. Porez na dohodak: Porez na dohodak obveznici su rezidenti koji ostvaruju dohodak u cijelom svijetu, a naplaćuje se na:
  - Plaća ili mirovina od tvrtke, na teret poslodavca
  - Plaća ili mirovina iz vlastite tvrtke koju plaćate vi kao poslodavac
  - Imovina ili imovinska prava
  - Kapitalna zarada
  - Honorarski prihod, na teret poslodavca

Pragovi poreza na dohodak su sljedeći:

- 20% – do 47.780,28 eura godišnje (3.981,69 eura mjesečno)
- 30% – više od 47.780,28 eura godišnje (3.981,69 eura mjesečno)

Hrvatska će oporezivati vašu inozemnu mirovinu ili dohodak ovisno o sporazumu o oporezivanju s državom u kojoj ostvarujete taj dohodak.

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

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

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

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

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

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

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

U zaključku, financiranje jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te decentraliziranih funkcija u Republici Hrvatskoj utvrđeno je Zakonom o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Sredstva fiskalnog izravnjanja osiguravaju se u državnom proračunu, a raspodjela prihoda od poreza na dohodak vrši se prema utvrđenim udjelima. Projekcije prihoda državnog proračuna za razdoblje 2021. - 2023. godine temelje se na makroekonomskim pretpostavkama i poreznim izmjenama koje su najavljene u okviru poreza na dobit, poreza na dodanu vrijednost i poreza na dohodak. Rast prihoda državnog proračuna odražava očekivani oporavak gospodarske aktivnosti u navedenom razdoblju, kao i

povlačenje sredstava iz EU fondova i korištenje sredstava iz novog instrumenta EU Nove generacije.

Dodatni prihodi državnog proračuna ostvaruju se kroz različite izvore, uključujući prihode od poreza na dobitke od igara na sreću, upravnih i administrativnih pristojbi, prodaje proizvoda i roba, te pruženih usluga. Također, prihodi od kazni i upravnih mjera, prodaje nefinancijske imovine i imovine također doprinose ukupnim prihodima državnog proračuna.

U budućnosti će održivost i stabilnost financiranja jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i decentraliziranih funkcija ovisiti o uspješnosti gospodarskog oporavka, efikasnosti poreznog sustava i sposobnosti države da povuče sredstva iz EU fondova. Važno je naglasiti da će transparentnost i odgovornost u upravljanju javnim financijama biti ključni za osiguranje održivog financiranja lokalne i regionalne samouprave u Hrvatskoj.

U tom kontekstu, nastavak provođenja strukturalnih reformi, unapređenje poreznog sustava, poticanje investicija i gospodarskog rasta, kao i jačanje institucionalnih kapaciteta za upravljanje EU fondovima, sve su važni čimbenici koji će utjecati na buduće financiranje jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te decentraliziranih funkcija u Republici Hrvatskoj.

#### **4.6. Rashodi lokalnih jedinica**

Proračunski rashodi predstavljaju izdatke koji se provode radi zadovoljenja javnih interesa i odražavaju način upotrebe proračunskih primitaka kako bi se realizirale javne funkcije. Neki od glavnih proračunskih rashoda uključuju rashode za zaposlene, materijalne rashode, financijske rashode, subvencije, pomoći, naknade građanima i kućanstvima te rashode za nabavu nefinancijske imovine.

Zakon o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave definira kako te jedinice ostvaruju prihode iz dodatnog udjela poreza na dohodak za decentralizirane funkcije. Neke od ovih funkcija uključuju osnovno i srednje školstvo, socijalnu skrb, zdravstvo te vatrogastvo.

U budućnosti, proračunske politike i planiranje rashoda morat će se prilagoditi promjenama koje se očekuju u gospodarskom i socijalnom okruženju. Kako bi se osigurala održivost javnih financija, važno je nastaviti s fiskalnom disciplinom i učinkovitim upravljanjem javnim

rashodima. To uključuje i usmjeravanje resursa prema prioritetnim područjima, praćenje i evaluacija učinka javnih politika te reforme u upravljanju javnim sektorom kako bi se povećala njegova učinkovitost i djelotvornost.

Također, Hrvatska će morati osigurati usklađenost s fiskalnim pravilima Europske unije, koja podrazumijevaju poštivanje ograničenja javnog duga i proračunskog deficita. Ovo će zahtijevati kontinuirane napore u očuvanju fiskalne stabilnosti i promoviranju održivog gospodarskog rasta.

U kontekstu globalnih izazova, kao što su klimatske promjene, digitalna transformacija i demografske promjene, proračunska politika i planiranje rashoda moraju biti fleksibilni i usmjereni na dugoročne ciljeve. To znači ulaganje u zelenu i digitalnu tranziciju, unaprjeđenje obrazovnog sustava, jačanje socijalne zaštite te poticanje inovacija i istraživanja kako bi se osigurala konkurentnost gospodarstva i otpornost društva na buduće izazove.

U tom smislu, Hrvatska će trebati iskoristiti dostupna sredstva iz Europske unije, kao što su europski fondovi i programi, za financiranje projekata koji će pridonijeti održivom razvoju i postizanju strateških ciljeva. Osim toga, važno je unaprijediti administrativne kapacitete na svim razinama vlasti kako bi se osigurala učinkovita apsorpcija i korištenje europskih sredstava.

Kako bi se osigurala transparentnost i odgovornost u upravljanju javnim financijama, Hrvatska će morati nastaviti razvijati mehanizme za praćenje i kontrolu proračunskih rashoda te poboljšati komunikaciju s javnošću o proračunskim politikama i njihovim rezultatima. Također, važno je provoditi redovite revizije i evaluacije javnih politika kako bi se osiguralo da se resursi koriste na najučinkovitiji način i da se postižu željeni ciljevi.

Ukupni rashodi državnog proračuna u 2021. godini povećani su u usporedbi s 2020. godinom, uglavnom zbog povećanja rashoda za zaposlene, mirovine, kamate, decentralizirane funkcije, sanaciju posljedica potresa, te kompenzacijske mjere za jedinice lokalne i regionalne samouprave uslijed izmjena poreznih propisa. Osim toga, sredstva su osigurana i za sufinanciranje EU projekata na regionalnoj i lokalnoj razini te za dodatni roditeljski dopust.

Kada govorimo o rashodima za pomoći, njihovo povećanje u 2021. godini odnosi se uglavnom na potporu jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave uslijed planiranih izmjena poreznih propisa u sustavu poreza na dohodak. U narednim godinama, očekuje se daljnje povećanje ovih rashoda.

Naknade građanima i kućanstvima također su značajno povećane u 2021. godini, uglavnom zbog povećanja izdavanja za mirovine uslijed indeksacije po općim i posebnim propisima te očekivanog rasta broja korisnika. Očekuje se da će se ovakav trend povećanja rashoda nastaviti i u 2022. i 2023. godini.

Rashodi za nabavu nefinancijske imovine u 2021. godini uključuju sredstva za kapitalne projekte i opremanje u području znanosti i obrazovanja, zdravstva, Ministarstvu unutarnjih poslova, lučkim upravama, Ministarstvu obrane, nacionalnim parkovima i parkovima prirode, pravosuđu, Ministarstvu hrvatskih branitelja te kapitalne projekte korisnika u sustavu socijalne skrbi. U 2022. i 2023. godini, očekuje se smanjenje ovih rashoda.

Kroz sve ove kategorije proračunskih rashoda, vidljivo je kako se proračunski resursi koriste za zadovoljavanje javnih interesa i realizaciju javnih funkcija. U svrhu ostvarivanja tih ciljeva, potrebno je osigurati učinkovito korištenje proračunskih sredstava, transparentnost u upravljanju financijama te odgovornost prema građanima koji osiguravaju prihode kroz plaćanje poreza i doprinosa.

U zaključku, proračunski rashodi Republike Hrvatske odražavaju prioritete vlade u ulaganju u ključne sektore i poticanju održivog razvoja. Kako bi se osigurala održivost javnih financija i ostvarivanje strateških ciljeva, važno je nastaviti s fiskalnom disciplinom, učinkovitim upravljanjem rashodima i prilagodbom proračunskih politika budućim izazovima.

## 5. RAZVOJ GOSPODARSTVA NA LOKALNOJ RAZINI NA PRIMJERGRADA OPATIJE I OPĆINE MATULJI 2014-2020 (TABLIČNI PRIKAZ)

### 5.1. Matulji

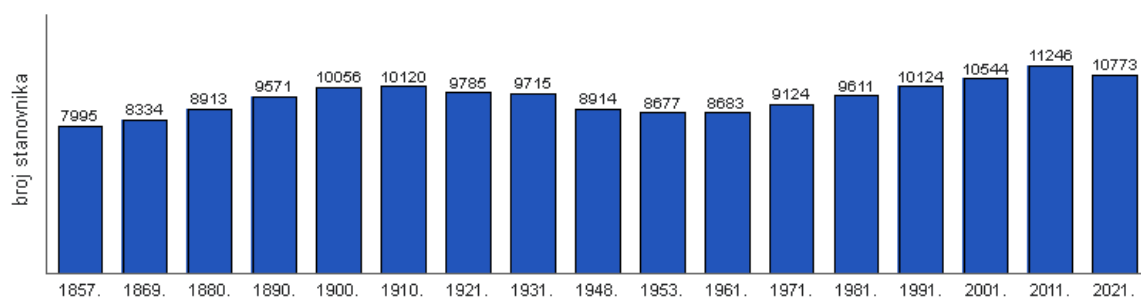
#### 5.1.1. Općenito

Matulji su općina u Primorsko-goranskoj županiji. Uostalom, danas se zemljopisna pripadnost Matulja Istri očuvala i kod velike većine Matujaca koji se osjećaju kao Istrani, dok se drugi osjećaju kao Primorci. Matulji se nalaze u blizini Opatije i Kastva. Današnji Matulji nemaju izlaz na more kao što su nekad imali kao dio Općine Opatija (kuća koja se nalazi u omiljenom okupljalištu Matujaca imala je adresu Matulji br.1). Dio Općine Matulji se nalazi u opatijskom zaleđu, dok se drugi dio nalazi na Ćićariji. Na području Općine Matulji nalaze se i dva cestovna granična prijelaza Rupa i Pasjak.

#### 5.1.2. Stanovništvo

Grafikon 1. Prikaz kretanja stanovništva

Općina Matulji: Kretanje broja stanovnika od 1857. do 2021.



**Napomena:** Nastala iz stare općine Opatija. **Izvori:** Publikacije Državnog zavoda za statistiku Republike Hrvatske

Stanovništvo je posljednjih 100 godina osciliralo što se i vidi na grafikonu. Na površini od 175,6 km<sup>2</sup> živi oko 11 tisuća stanovnika, što daje gustoću naseljenosti 63 st./km<sup>2</sup>. Radno sposobnih je nešto više od 7 tisuća u 23 naselja pod upravom Općine Matulji.

#### 5.1.3. Gospodarstvo

Obrtništvo i malo poduzetništvo na području općine Matulji se razvijalo od samih početaka, pa su i danas glavni gospodarski nositelji upravo oni. U Matuljima je poznati hrvatski liječnik



dr. Boris Nemeć otvorio prvu privatnu ortopedsku bolnicu, Specijalna bolnica za ortopediju i opću kirurgiju dr. Nemeć.

U općini Matulji posluje 595 poduzetnika od toga (malih 238 i srednjih 4 poduzeća).

Kao najvažnije djelatnosti ističu se trgovina na veliko i na malo, građevinarstvo i prerađivačka industrija. Ističe se nedovoljno iskorišteni gospodarski sektori u poljoprivredi, turizmu i poslovnoj zoni Matulji.

## 5.2. Opatija

### 5.2.1. Općenito

Opatija je vodeće turističko mjesto u Republici Hrvatskoj za organizaciju kongresa, seminara i savjetovanja. Festivalima, koncertima, izložbama i drugim kulturnim i sportskim događanjima Opatija tijekom cijele godine nudi kulturno zabavne sadržaje.<sup>[1]</sup>

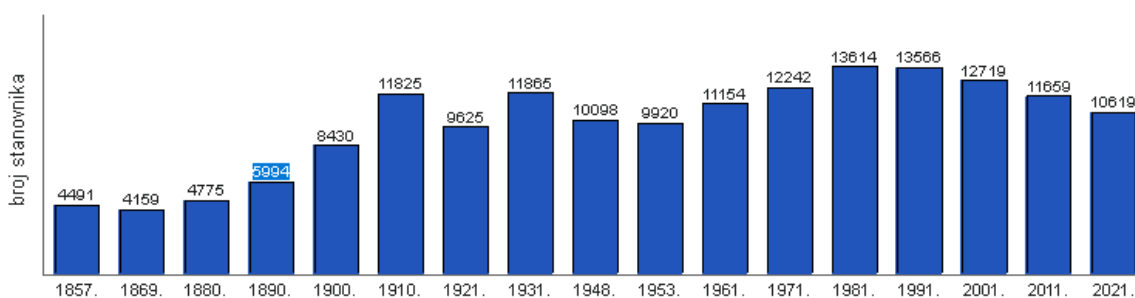
Opatija se nalazi na istočnoj obali istarskoga poluotoka, i leži u podnožju planine Učka. Najveći je grad i središte liburnijskog prostora koji se proteže od Plomina, uzduž obale i planinskim masivom Učke i Ćićarije do Rupe i Kastva.

Opatija je turistički gradić, pitoresknog izgleda. Svojom tradicijom i izgledom izdvaja se od ostalih turističkih gradova jer je njegoa, iako kratkotrajna povijest vrlo životopisna.

### 5.2.2. Stanovništvo

Grafikon 2. Prikaz kretanja stanovništva

**Grad Opatija:** Kretanje broja stanovnika od 1857. do 2021.



**Napomena:** Nastao iz stare općine Opatija. U 1857., 1869., 1880., 1921. i 1931. dio podataka je sadržan u općini Lovran, a u 1857. u općini Mošćenička Draga.  
**Izvori:** Publikacije Državnog zavoda za statistiku Republike Hrvatske

Usporedno sa Općinom Matulji, kod Opatije je došlo do porasta posljednjih 50ak godina. Prema popisu iz 2001. godine u Opatiji većinom žive Hrvati 11,047 (86,9% stanovništva), dok

su od nacionalnih manjina najzastupljeniji Srbi 339 (2,67 %), Slovenci 207 (1,63 %) i Talijani 144 (1,13 %).

Prema popisu iz 2011. godine u Opatiji žive Hrvati 10,265 (88,04%), te kao najzastupljenije manjine Srbi 312 (2,68%), Talijani 169 (1,45%) i Slovenci 151 (1,30%).

Prema popisu iz 2021. godine u Opatiji žive Hrvati 9,483 (89,30%), dok su najzastupljenije manjine Srbi 208 (1,96%), Talijani 151 (1,42%) i Slovenci 114 (1,07%).

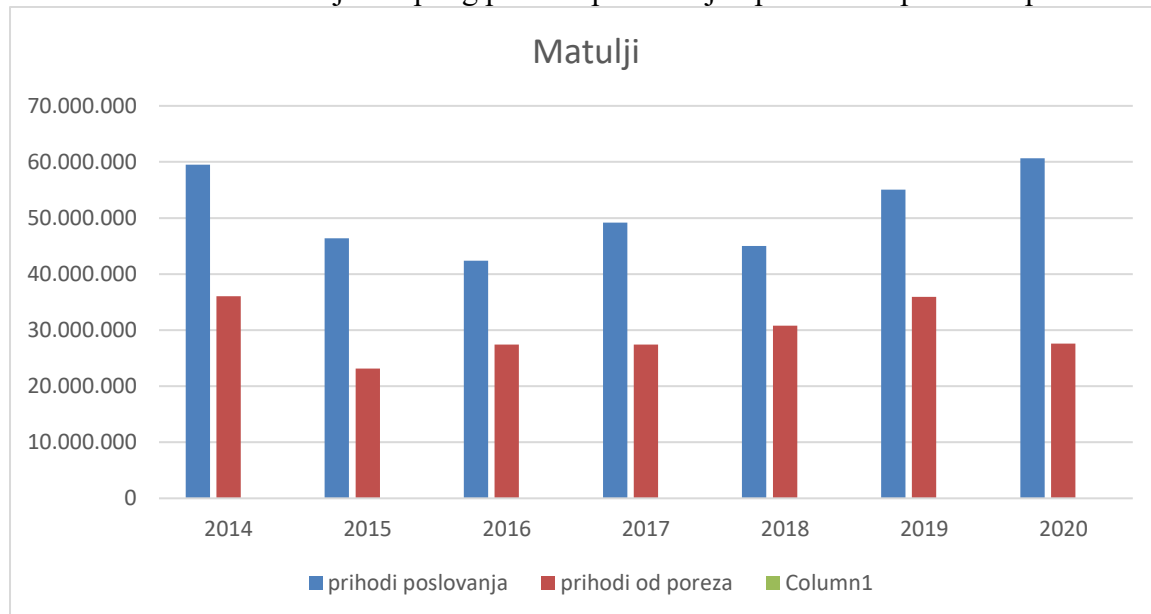
### **5.2.3. Gospodarstvo**

Opatijsko gospodarstvo oslanja se najvećim dijelom na razvoj turizma i uslužnih djelatnosti, od početka institucionalnog razvoja turizma u Hrvatskoj, budući je upravo u Opatiji izgrađen prvi hotel na hrvatskom dijelu Jadrana, hotel Kvarner. Opatija je pritom zbog svojih komparativnih prednosti postala i nezaobilazno kulturno središte na mapi ovih događanja u zemlji tijekom cijele godine.

Suvremeni trendovi diktiraju fokusiranje razvoja na fine divergencije ove glavne grane, ali i na razvoj drugih, novih grana, koje bi bile kompatibilne ekonomskom motoru - turizmu. Prije svega, onih koje teže održivom razvoju. Osnovna intencija je stvaranje okvira za institucionalni razvoj znanosti, na polju suvremenih tehnologija.

### 5.3. Analiza financijske strukture na primjeru grada Opatije i Općine Matulji

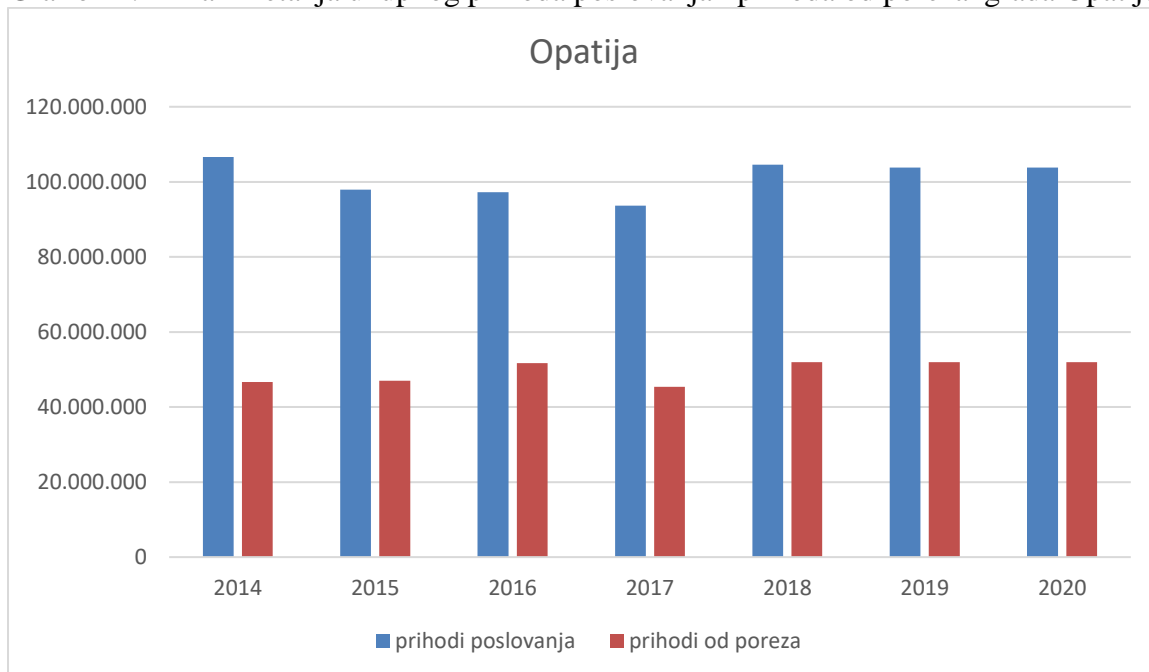
Grafikon 3. Prikaz kretanja ukupnog prihoda poslovanja i prihoda od poreza Općine Matulji



Prihodi od poslovanja znatno su veći od prihoda od poreza. Prihodi od poslovanja u 2020. dosežu razinu od 6 godina ranije, dakle onu iz 2014. Prihodi od poreza značajno padaju u 2020. Kada uzmemo da je to godina Corone, što može opravdati pad prihoda od poreza, neobično je da su povećani prihodi od poslovanja.

općina Matulji je u 2020. godini povukla oko 12 milijuna kuna EU sredstava i zato su se povećali prihodi poslovanja.

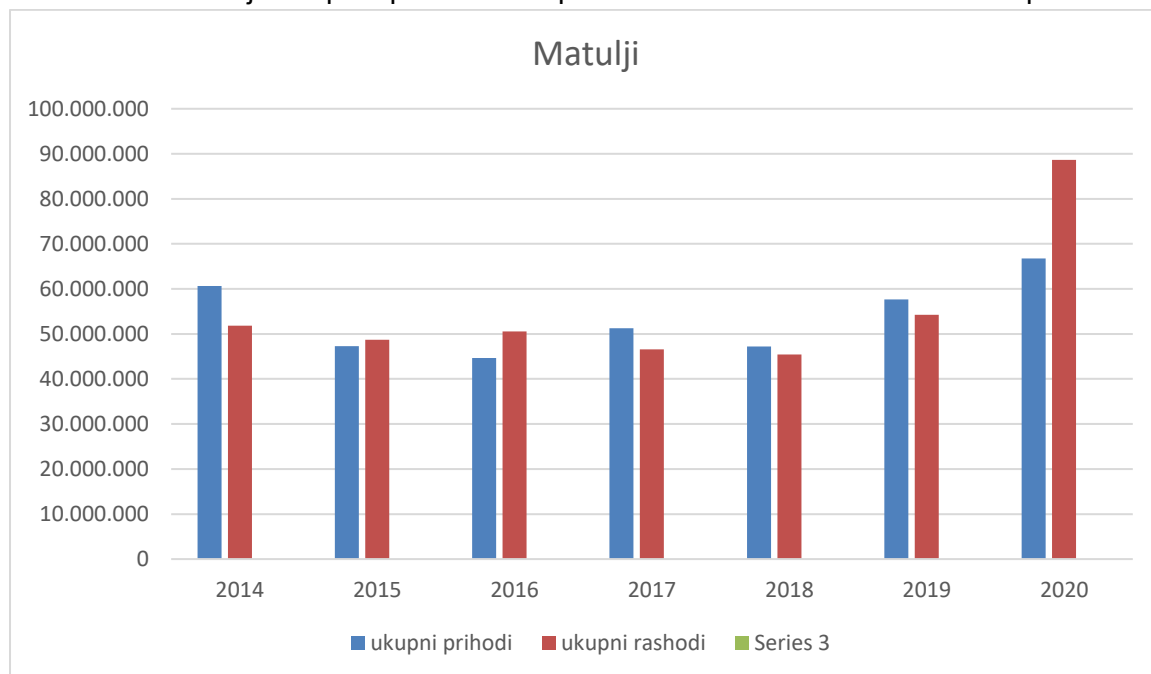
Grafion 4. Prikaz kretanja ukupnog prihoda poslovanja i prihoda od poreza grada Opatije



Prihodi od poslovanja znatno su veći od prihoda od poreza. Obe vrijednosti su tijekom promatranog razdoblja od 7 godina približno jednake. Ne postoji napredak.

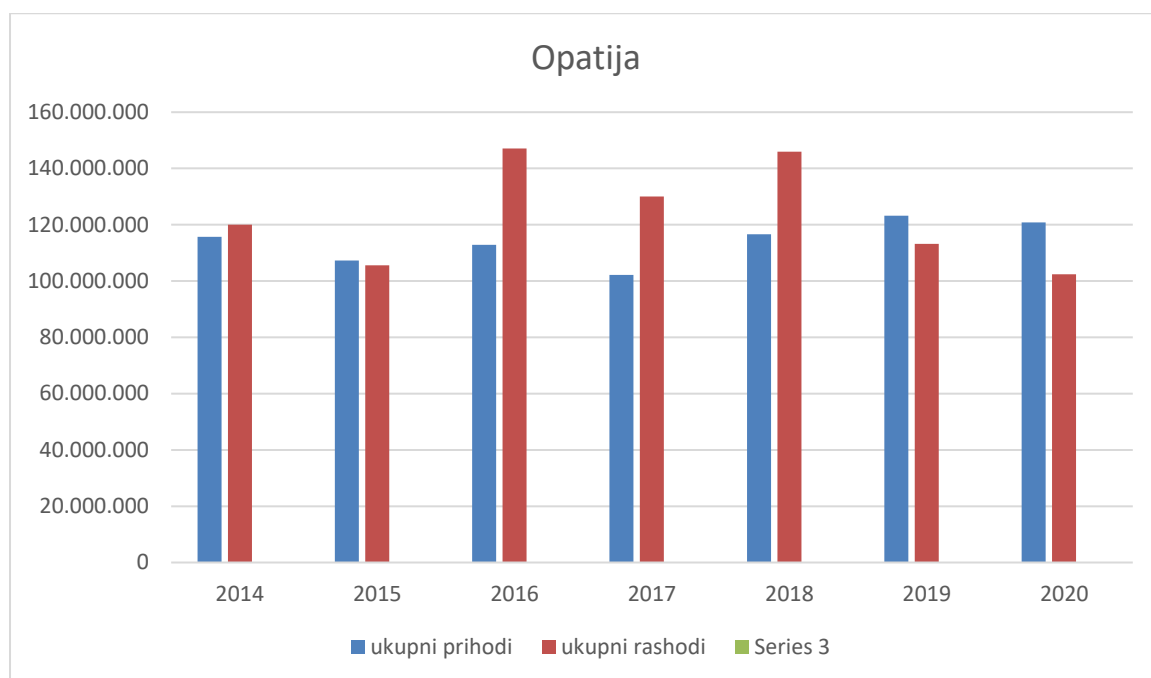
Matulji i Opatija imaju približan broj stanovnika, pa je u apsolutnim brojkama Opatija uspješnija. Opatija je ustaljena u brojkama, te prolaskom vremena znači relativan, a ne napredak. Kod Matulja je prisutna varijabilnost i tek 2020. dosegnuta je razina iz 2014.

Grafikon 5. Kretanje ukupnih prihoda i ukupnih rashoda od 2014 do 2020 za Općinu Matulje



U tri godine promatranog razdoblja ukupni su rashodi veći od ukupnih prihoda, naročito u 2020. gdje je ta razlika značajna. Nakon prve godine s većim ukupnim rashodima uslijedio je pad ukupnih prihoda.

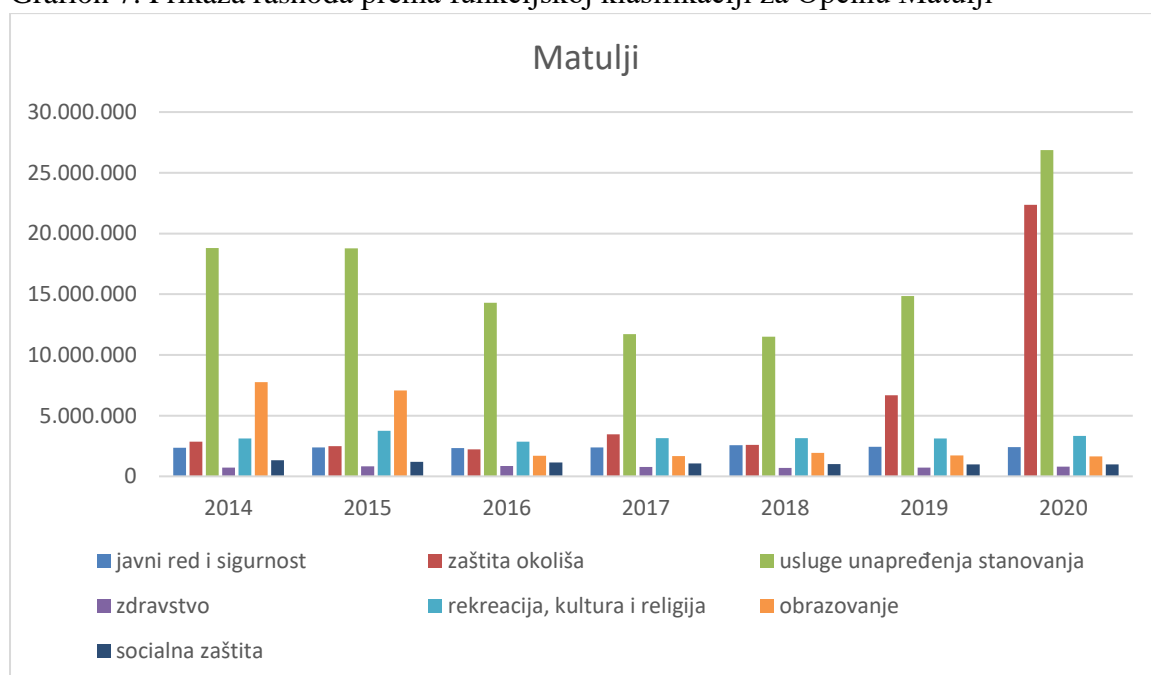
Grafikon 6. Kretanje ukupnih prihoda i ukupnih rashoda od 2014 do 2020 za Grad Opatiju



U tri godine promatranog razdoblja ukupni su rashodi značajno veći od ukupnih prihoda. (2016-2018.)

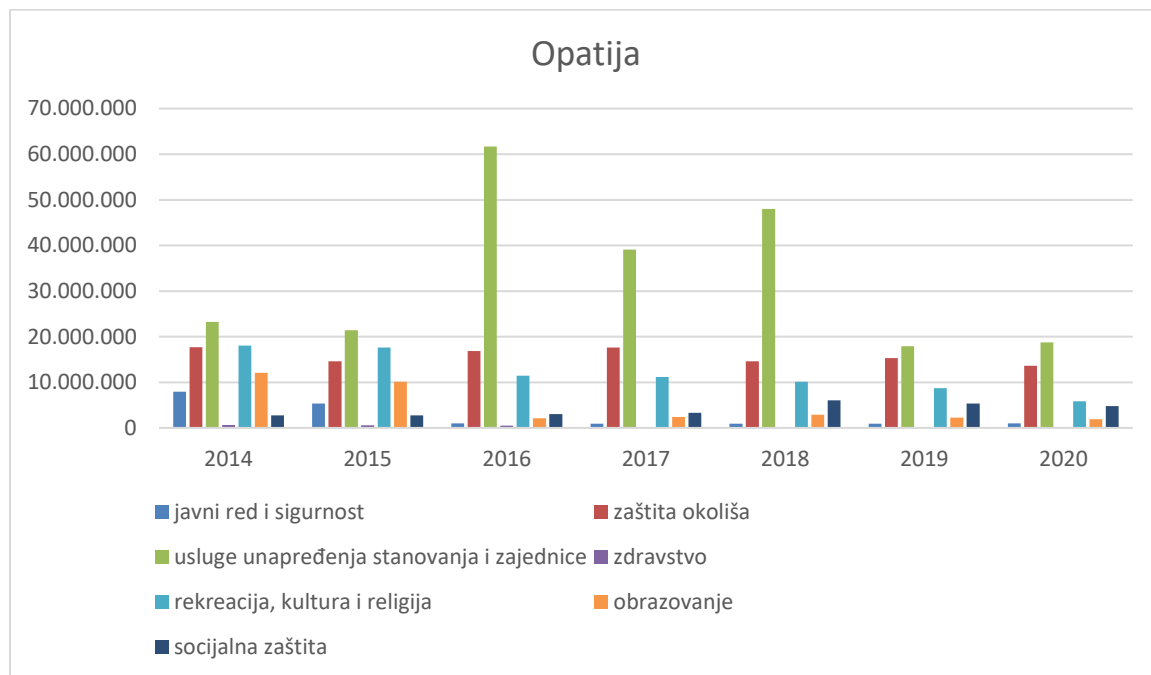
Zaključak: Oba grafa ukazuju na relativnu stabilnost prihoda i rashoda, uz godine značajno većeg ukupnog rashoda, što ostavlja situaciju u kojoj je teško moguć razvoj i ulaganja, već samo održavanje.

Grafion 7. Prikaza rashoda prema funkcijskoj klasifikaciji za Općinu Matulji



Matulji značajno ulažu samo u usluge unapređenja stanovanja i u Corona godini u zaštitu okoliša.

Grafikon 8. Prikaza rashoda prema funkcijskoj klasifikaciji za Općinu Matulji



Opatija je značajnija ulaganja imala u usluge unapređenja stanovanja i zajednice, naročito u tri godine kada je imala značajnije veće ukupne rashode od ukupnih prihoda. Ostalo se mogu izdvojiti zaštita okoliša i donekle rekreacija, kultura i religija.

Iz grafova je vidljivo da su ulaganja uglavnom u neke primarne čovjekove potrebe (stanovanje), dok su mala sredstva uložena u socijalnu zaštitu, obrazovanje, zdravstvo te javni red i sigurnost (u Matuljima i manje u rekreaciju, kulturu i religiji).

Iz svega se zaključuje o neinventivnosti, i nedostatku vizije oba grada (bez obzira na formalne, a na papiru napisane strategije). Moglo bi se govoriti o uljuljanosti u već postojeće modalitete i raritetnom poslovanju.

## 6. RASPRAVA

Usporedba s prethodnim ciklusom istraživanja o digitaliziranosti i primjeni E-uprave pokazuju da je općina Matulji podigla digitaliziranost od 16% objave više dokumenata nego u prethodnom ciklusu, 66% grada Opatije objavilo je isti broj dokumenata.

No, čak i kod nekih jedinica lokalne samouprave koje objavljuju potrebne dokumente, postoje problemi sa samim dokumentima. Nazivi dokumenata često su nedosljedni ili nejasni, što građanima otežava snalaženje kroz dokumente. Na primjer, Grad Opatija koristi dva različita naziva za jedan dokument (Izvešće o izvršenju i Godišnji obračun). Općina Matulji objavljuje (što je najvjerojatnije) rebalans proračuna pod nazivom "Izvršenje proračuna za 2020. – Posebni dio". U Proračunu za građane Općine Matulji jasno se ne spominje relevantna godina (2022. ili 2021.). Neke jedinice lokalne samouprave objavljuju proračune za građane bez ikakve brojke za odgovarajuću godinu.

Osim same objave proračunskih dokumenata, potrebna su daljnja poboljšanja kako bi se povećalo povjerenje i uključenost građana u proračunske procese. Primjerice, nekoliko programa koje je Grad Opatija uveo prije nekoliko godina svojim građanima omogućuje sudjelovanje u procesima planiranja i donošenja proračuna.

Općina Matulji izdaje svoj proračun za građane u tiskanom obliku i besplatno ga dostavlja svakom kućanstvu zajedno s općinskim glasnikom. Matulji su također jedina općina koja je u svih osam ciklusa istraživanja osvojila 39 od maksimalnih 40 bodova, što je uspjelo i ograničenom broju županija i gradova.

Iako postoje županije i gradovi, čak i jedna općina, koji su kroz istraživanje zadržali visoku razinu transparentnosti, te iako je prosječna transparentnost godinama u porastu, posljednji ciklus istraživanja pokazuje stagnaciju ili čak blagi pad prosječne transparentnosti na općinskoj razini, što zabrinjava.

Ipak, najviše zabrinjava činjenica da se velik broj jedinica lokalne samouprave i dalje ne pridržava zakona u pogledu objave dokumenata koje su po zakonu dužni javno objaviti. Budući da je transparentnost proračuna nužan, ali ne i jedini uvjet za kvalitetno upravljanje javnim sredstvima, nadamo se da će se ona i dalje unapređivati te da će s vremenom dovesti do veće participacije građana, medija, sindikata, političara, znanstvenika.



## 7. ZAKLJUČAK

U modernim gospodarstvima većina instrumenata te mehanizama ekonomske politike te procedura, koje država primjenjuje definira se prema javnim prihodima te rashodima same države. U tom je smislu proračun danas najmoćniji instrument razvoja i trenutne ekonomske politike. Proračun predstavlja fond sredstava dodijeljenih iz nacionalnog dohotka, koji određuje daljnju svrhu tih sredstava raspoređenih na osobne, materijalne i često investicijske izdatke - ova nova raspodjela značajno utječe na proizvodnju i potrošnju robe.

U suvremenom gospodarstvu proračun je dobio veliku važnost zbog svojih funkcija. Kroz njega se velik dio nacionalnog dohotka preraspodjeljuje i troši te na taj način država poduzima brojne, često odlučujuće akcije u razvoju gospodarstva. Uz dosljedno poštivanje proračunskih načela, proračunska funkcija može se uspješno postići. Proračun je dobio na značaju u suvremenom gospodarstvu zbog svojih funkcija, jer funkcije proračuna proizlaze iz planova koje proračun planira ostvariti u svom jednogodišnjem radu.

Budući da je proračun u modernim zemljama pravni akt, a kako bi se zakonski izvršile određene stavke proračuna, potrebno je slijediti velik broj propisa koji reguliraju trošenje sredstava, kako bi se otklonila svaka sumnja u njihovu namjenu. Međutim, s vremenom je proračun postao neelastični instrument za kontrolu izdataka koji se financiraju iz proračuna, tako da se svake godine dodjeljuju sredstva za određene zadatke i funkcije, bez ulaganja u sadržajnu analizu potreba i postignutih rezultata.

U ovom radu je obrađena problematika financijske strukture i samouprave na primjeru općine Matulji i grada Opatije. Kako bi se imala mogućnost pravilnog funkcioniranja i organizacije države, potreban je dobar i razvijen sustav lokalne samouprave, s obzirom na to da državna tijela nisu u stanju izvršavati sve zadaće na cijelom državnom teritoriju.

Općina Matulji i grad Opatija oblikuju razvojnu viziju socijalnog tržišnog gospodarstva u postojećem teritorijalnom okviru. Policentričan i uravnotežen razvoj ključni je element ukupnog razvoja. Urbani, ruralni i otočni prostor međusobno se nadopunjuju i stvaraju jedinstveni prostor dobrog življenja, a sve na temelju širokog partnerstva svih naših lokalnih zajednica.

Nadalje, razvoj turizma u ovim mjestima s naglaskom na otklanjanju njegove temeljne slabosti - sezonalnosti treba značajnu potporu stvaranju novih turističkih proizvoda korištenjem kulturne i prirodne baštine podizanjem kvalitete smještajnih kapaciteta i ponude općenito.

Komparativne prednosti kao što su dobra prometna povezanost, prirodne ljepote i vrijednosti te središnji položaj na hrvatskoj obali Jadrana polazišta su razvoja ova dva mjesta temeljene na ciljevima razvojne politike EU: pametan rast kroz poticanje razvoja, inovacije, obrazovanje i digitalno društvo, održivi razvoj s konkurentnim rastom i uključiv rast kroz borbu protiv siromaštva i promicanje zapošljavanja.

Nadalje, općina Matulji i grad Opatija moraju iskoristiti sve potencijale koji se nalaze u europskim fondovima, a koje je Hrvatska dobila na mogućnost korištenja. Hrvatska će dobiti ukupno 9 milijardi eura iz kohezijske politike u razdoblju 2021. – 2027. u okviru svog Sporazuma o partnerstvu s Komisijom za promicanje gospodarske, socijalne i teritorijalne kohezije svojih regija te zelenih i digitalnih prijelaza.

Ta će ulaganja pomoći smanjiti regionalne ekonomske razlike i poboljšati vještine, obuku i mogućnosti zapošljavanja. EU fondovi također će podržati razvoj konkurentnog, inovativnog i izvozno orijentiranog hrvatskog gospodarstva.

Gotovo 2,5 milijardi eura iz Europskog socijalnog fonda Plus (ESF+) i ERDF-a potaknut će kvalitetno zapošljavanje, vještine, obrazovanje, zdravstvenu skrb i socijalne usluge. Dobro osmišljena aktivna potpora zapošljavanju, posebno za žene, mlade i ranjive skupine, ići će ruku pod ruku s poboljšanjem kapaciteta institucija tržišta rada, kao što su javne službe za zapošljavanje, uključujući putem digitalizacije.

Ulaganja na svim razinama obrazovanja omogućit će opipljiva poboljšanja obrazovnog sustava, od rane skrbi za djecu do učenja odraslih. Ta će ulaganja također ojačati usavršavanje i ponovnu vještinu kako bi se bolje uskladili s promjenjivim potrebama tržišta rada i razvili sastavne elemente za račune individualnog učenja (ILA).

Rizik od siromaštva i socijalne isključenosti posebno je visok za starije osobe, žene i osobe s invaliditetom. Na temelju strateškog mapiranja potreba, ESF+ će stoga snažno ulagati u sustav socijalne skrbi i tranziciju s institucionalnih socijalnih usluga u zajednicu, posebno u pogledu pomoći za osobe s invaliditetom, dugotrajne skrbi i pomoći za većinu lišen. Sporazum o partnerstvu također će podržati obuku medicinskog osoblja i ojačati sustav hitnog medicinskog odgovora i telemedicinske usluge.

## LITERATURA

1. Antić, T. (2008). Priručnik za članove predstavničkih tijela jedinica samouprave. Savez udruge gradova i Udruge općina u Republici Hrvatskoj. Zagreb, str. 14
2. Babić, A. i Babić M. (2008). Međunarodna ekonomija, Sedmo izdanje. Zagreb: Sigma savjetovanja d.o.o.,
3. Bajo, A., Primorac, T. (2013). Neučinkovitost naplate prihoda lokalnih jedinica, Aktualan osvrt br. 52, Institut za javne financije, Zagreb
4. Jelčić B., (2011). Porezi, Opći dio; Visoka poslovna škola Libertas, Zagreb,
5. Jurković, P. (2002). Javne financije, Zagreb: Massmedia,
6. Kersan- Škabić, I.(2015). Ekonomija Europske Unije. Pula: Sveučilište Jurja Dobrile,
7. Klarić, M. (2017.) Izvršna tijela u lokalnoj samoupravi - komparativni primjeri i Hrvatsko iskustvo, Sveučilište u Splitu,
8. Lozina, D. (2019) Teorijski pristupi o područnoj (regionalnoj) samoupravi u Republici Hrvatskoj, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, Vol. 56 No. 2,
9. Matić, R. (2023). Fiskalna decentralizacija i utjecaj na ekonomski rast u odabranim zemljama Europske unije i Republici Hrvatskoj, Doktorska disertacija, Sveučilište u Rijeci, Rijeka
10. Samuelson, Paul A., Ekonomija (2000). 15. izdanje, Zagreb, Mate d.o.o..
11. Stossberg, S. Blöchliger, H. (2017). Fiscal decentralisation and income inequality: Empirical evidence from OECD countries', Journal of Economics and Statistics, vol. 237(3), str. 225-273,
12. Vrcić, A. (2022). Rasterećenje lokalne samouprave kroz financijsku reformu Republike Hrvatske, Oeconomicus, Zagreb, str. 1-11

## **POPIS TABLICA**

1. Prihodi i rashodi, primici i izdaci prema ekonomskoj klasifikaciji Općine Matulji
2. Prihodi i rashodi, primici i izdaci prema ekonomskoj klasifikaciji Grada Opatije

## **POPIS GRAFIKONA**

1. Prikaz kretanja ukupnog prihoda poslovanja i prihoda od poreza Općine Matulji
2. Prikaz kretanja ukupnog prihoda poslovanja i prihoda od poreza Grada Opatije
3. Kretanje ukupnih prihoda i ukupnih rashoda od 2014 do 2020 za Općinu Matulje
4. Kretanje ukupnih prihoda i ukupnih rashoda od 2014 do 2020 za Grad Opatiju
5. Prikaz rashoda prema funkcijskoj klasifikaciji za Općinu Matulji
6. Prikaz rashoda prema funkcijskoj klasifikaciji za Grad Opatiju