

ANALIZA FUNKCIJSKE KLASIFIKACIJE JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE

Đuretić, Mario

Undergraduate thesis / Završni rad

2020

Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj: **Polytechnic in
Pozega / Veleučilište u Požegi**

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:112:381556>

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

Download date / Datum preuzimanja: **2024-07-23**



VELEUČILIŠTE U POŽEGI
STUDIA SUPERIORA POSEGANA

Repository / Repozitorij:

[Repository of Polytechnic in Pozega - Polytechnic in
Pozega Graduate Thesis Repository](#)



zir.nsk.hr



DIGITALNI AKADEMSKI ARHIVI I REPOZITORIJI

VELEUČILIŠTE U POŽEGI



STUDENT: MARIO ĐURETIĆ, MBS. 7554

ANALIZA FUNKCIJSKE KLASIFIKACIJE JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE

ZAVRŠNI RAD

Požega, 2020. godine.

VELEUČILIŠTE U POŽEGI

DRUŠTVENI ODJEL

PREDDIPLOMSKI STRUČNI STUDIJ RAČUNOVODSTVO

**ANALIZA FUNKCIJSKE KLASIFIKACIJE JEDINICA
LOKALNE SAMOUPRAVE**

ZAVRŠNI RAD

IZ KOLEGIJA PRORAČUNSKO RAČUNOVODSTVO

MENTOR: mr. Sc. Sunčica Bajić

STUDENT: Mario Đuretić

Matični broj studenta: 7554

Požega, 2020. godine

SAŽETAK:

Funkcijska klasifikacija je jedna od šest klasifikacija proračuna. Sve klasifikacije propisane su Zakonom o proračunu te Pravilnikom o proračunskim klasifikacijama. Koriste se kod izrade plana proračuna tako da se svakoj aktivnosti dodjeli funkcijska oznaka. Time se jasno određuje namjena rashoda. Oznake su svrstane u razrede, skupine i podskupine te se time dobiva hijerarhijska struktura u nekoliko razina. Osnovne vrste razreda funkcijske klasifikacije su opće javne usluge, obrana, javni red i sigurnost, ekonomski poslovi, zaštita okoliša, usluge unapređenja stanovanja i zajednice, zdravstvo, rekreacija, kultura i religija, obrazovanje i socijalna zaštita. Ovim radom žele se detaljnije prikazati rashodi na razini županije, gradova i općina, svrstati ih u razrede te analizirati podatke.

Ključne riječi: Funkcijska klasifikacija, rashodi, proračun, zakon, općine, gradovi, županije

SUMMARY:

Functional classification is one of the six budget classifications. All classifications are prescribed by the Budget Act and the Rulebook on Budget Classifications. They are used when creating a budget plan by assigning a function label to each activity. This clearly defines the purpose of the expenditure. Labels are classified into classes, groups and subgroups, thus obtaining a hierarchical structure in several levels. The basic types of functional classification classes are general public services, defense, public order and security, economic affairs, environmental protection, housing and community improvement services, health, recreation, culture and religion, education and social protection. This paper presents expenditures of the county, city and municipality level in more detail, classifies them into classes and analyzes the data.

Keywords: Functional classification, expenditures, budget, law, municipalities, cities, counties

SADRŽAJ:

1. Uvod	1
2. Sustav Proračuna u Republici Hrvatskoj	2
2.1. Povijesni razvoj	4
2.2. Regulatorni okvir	5
2.3. Osnovne karakteristike proračuna i postupak donošenja proračuna	9
2.4. Struktura proračuna.....	11
3. Sustav proračunskih klasifikacija	15
3.1. Organizacijska klasifikacija	15
3.2. Programska klasifikacija	17
3.3. Funkcijska klasifikacija.....	18
3.4. Ekonomska klasifikacija	19
3.5. Lokacijska klasifikacija.....	20
3.6. Izvori financiranja.....	21
4. Analiza izvršenja rashoda prema funkcijskoj klasifikaciji u JLP(R)S u RH od 2014.-2018. godine	22
4.1. Primjena funkcijske klasifikacije u županijama RH za razdoblje 2014.-2018. godine.....	23
4.2. Primjena funkcijske klasifikacije u gradovima RH za razdoblje 2014.-2018. godine	25
4.3. Primjena funkcijske klasifikacije u općinama RH za razdoblje 2014.-2018. godine.....	27
5. Zaključak	29
Popis slika:	31
Popis tablica:	31
Literatura:	32

1. UVOD

Tema ovog rada je analiza funkcijske klasifikacije u Republici Hrvatskoj na bazi županija, gradova u županijama i općina u županijama. Rad obuhvaća sve od povijesti i sustava proračuna u Republici Hrvatskoj, zakona i strukture pa do same funkcijske klasifikacije. U radu su spomenute i druge vrste klasifikacija kako bi se prikazale sličnosti i razlike istih. Prikazuje se kako se proračun donosi i koliko je bitno da bude javan kako bi i sami građani mogli vidjeti kakav proračun će se realizirati. O tome nam govori i sama relevantna literatura odakle su podaci funkcijske klasifikacije preuzeti. Svakoj osobi podaci su dostupni na stranici Ministarstva financija. Samim time dobivena je cjelokupna vizija o funkcijskoj klasifikaciji kao načinu raspodjele troškova u financijama gradova i općina te u cjelini koju sačinjavaju tj. županijama.

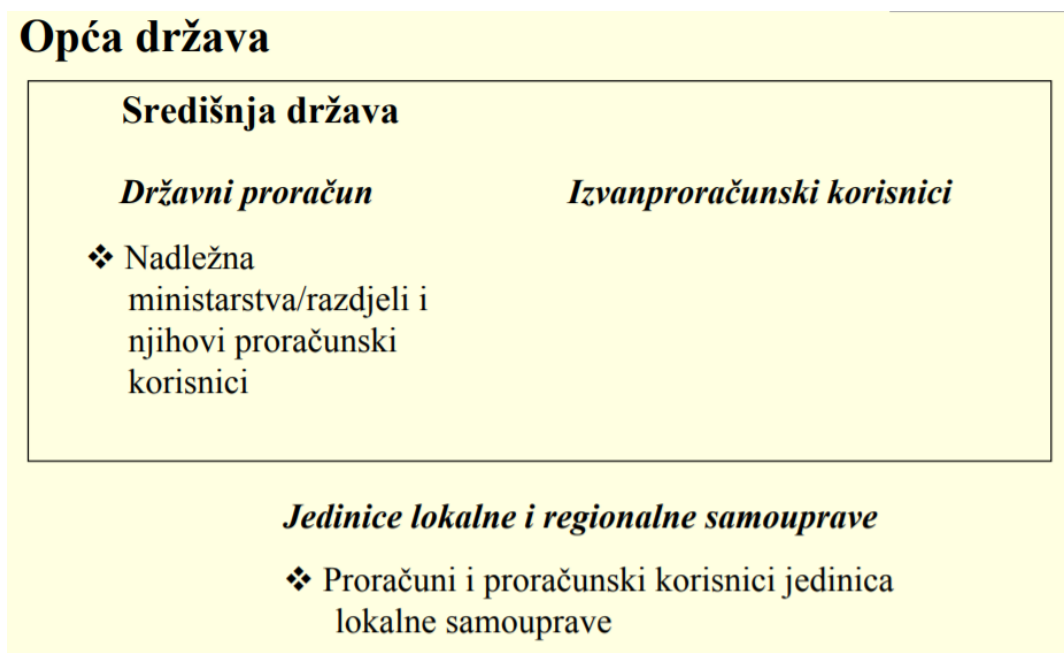
U drugom poglavlju vidimo regulatorni okvir odnosno zakonske akte prema kojima mora biti sastavljen i predstavljen proračun i svi izvještaji. Također se vidi struktura proračuna. U samoj strukturi možemo uočiti navedene rashode koji u ovom radu služe za izradu funkcijske klasifikacije te analizu iste. Radi se o analizi izvršenja rashoda.

U četvrtom poglavlju prikazana je funkcijska klasifikacija na razini županije, gradova i općina u njoj. Radi se o podacima iz financijskih izvješća, odnosno iz obrasca Rashodi po funkcijskoj klasifikaciji, od 2014. godine do 2018. godine. Svaka tablica sadrži ostvarenje rashoda po svakoj godini u svakoj županiji te indeks odnosa između dvije godine. Na kraju tablice dolazimo do ukupnog ostvarenja rashoda u svim promatranim godinama. Podaci unutar tablica analizirani su i komentirani na način da se odrede jedinice s najvećim i najmanjim rashodima i koja jedinica na koji segment najviše troši.

2. SUSTAV PRORAČUNA U REPUBLICI HRVATSKOJ

Državni proračun je akt kojim se procjenjuju prihodi i primici te utvrđuju rashodi i izdaci za jednu godinu, u skladu sa zakonom. Proračun je rezultat proračunskog procesa, a u navedenom procesu bitnu ulogu ima Hrvatski sabor. Najveća uloga sabora je u zakonodavnoj fazi izglasavanja proračuna (Bratić, V. 2004.). U Republici Hrvatskoj postoje tri razine proračuna: državni proračun, proračuni izvanproračunskih fondova te proračuni jedinica lokalne samouprave i uprave (u nastavku proračun lokalnih jedinica). Navedeni proračuni čine proračun opće države. On je pokazatelj koliko je država prikupila prihoda, a koliko je potrošila.

Slika 1. Opća država



Izvor: Institut za javne financije

Proračun se najčešće donosi u prosincu prije početka (fiskalne) godine na koju se odnosi. Vremensko razdoblje od dvanaest mjeseci za koje država planira prihode i rashode zove se fiskalna godina. Fiskalna godina u Republici Hrvatskoj obuhvaća razdoblje od 1. siječnja do 31. prosinca, te se tako podudara se s kalendarskom godinom (Institut za javne financije).

Hrvatski sabor donio je na sjednici od 14. studenog 2019. godine Državni proračun Republike Hrvatske za 2020. godinu i projekcije za 2021. i 2022. godinu, Odluke o davanju

suglasnosti na financijske planove izvanproračunskih korisnika za 2020. godinu i projekcije plana za 2021. i 2022. godinu i Zakon o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2020. godinu. Navedeni dokumenti objavljeni su u Narodnim novinama broj 117 od 2. prosinca 2019. godine. Izmjene i dopune Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2020. godinu i projekcija za 2021. i 2022. godinu i Odluke o davanju suglasnosti na Izmjene i dopune financijskih planova izvanproračunskih korisnika za 2020. godinu i projekcija za 2021. i 2022. godinu donio je na sjednici od 18. svibnja 2020. Godine.

Proračun prikazuje najvažnije ciljeve države u fiskalnoj godini. Na taj način proračun predstavlja instrument kojim država utječe na ekonomsko stanje zemlje te služi kao sustav kontrole prikupljanja i trošenja proračunskih sredstava (Ministarstvo financija). Institucije proračunskog procesa svojim mehanizmima trebaju omogućiti kvalitetnu i učinkovitu raspodjelu i kontrolu trošenja proračunskih sredstava. Tako je bitna uloga Hrvatskog sabora u proračunskom procesu te ona kao takva ovisi o autonomnosti parlamenta, vremenskom trajanju i brzini donošenja proračunskih odluka. Donošenje državnog proračuna je rezultat rada ministra financija i tima suradnika, kao i samog procesa informiranja javnosti o proračunu. Na taj način su i sami građani upoznati s osnovnim ciljevima državnog proračuna, ali i količinom novca kojim Republika Hrvatska raspolaže (Bratić, V. 2004.).

Državnom proračunu prethode Vladine Smjernice ekonomske i fiskalne politike iz kojih se mogu iščitati osnovne odrednice proračuna za trogodišnje razdoblje. Tako je Vlada Republike Hrvatske krajem travnja 2018. godine usvojila te dostavila Europskoj komisiji Nacionalni program reformi Republike Hrvatske za 2018., kao i Program konvergencije Republike Hrvatske za razdoblje 2018. – 2021. Program konvergencije opisuje makroekonomska i fiskalna kretanja te izgled u narednom razdoblju, a definira i planove za osiguravanje srednjoročne održivosti javnih financija. Smjernice obuhvaćaju ciljeve ekonomske politike za trogodišnje razdoblje, makroekonomski i fiskalni okvir RH te visinu financijskog plana državnog proračuna po razdjelima organizacijske klasifikacije za prethodnu i tekuću proračunsku godinu, kao i visinu financijskog plana u narednom trogodišnjem razdoblju. Financijskim planom određena je visina sredstava koja su potrebna za provedbu postojećih programa i aktivnosti koje proizlaze iz trenutno važećih propisa. Planom je obuhvaćena i visina sredstava potrebnih za uvođenje i provedbu novih ili promjenu postojećih programa (Ministarstvo financija).

2.1. Povijesni razvoj

„Riječ proračun (eng. budget, franc. budget, njem. budget, haushaltsplan i etat, tal. budget, bilancio, nizoz. budget) potječe od francuske riječi bougette koja je označavala malenu kožnu torbicu koju su u srednjem vijeku francuski trgovci koristili za držanje novca. U Engleskoj riječ budget je označavala kožnu torbu u kojoj je ministar financija u parlament donosio prijedlog prihoda i rashoda države za iduće razdoblje. U Hrvatskoj se uz riječ budžet upotrebljava i riječ proračun“ (Hrvatska enciklopedija).

Kako bi se objasnio sam pojam proračuna možemo uzeti usporedbu financija pojedinca, odnosno obiteljski proračun. Budući da svaki pojedinac i obitelj imaju potrebu za ispunjavanjem određenih životnih potreba i želja, potrebno je uskladiti financijske mogućnosti. To se čini racionalnim planom prihoda i rashoda za određeno vremensko razdoblje. Upravo tako i država pristupa izradi državnog proračuna kako bi se ispunile određene potrebe i aktivnosti razvoja države, a sve u skladu s financijskim mogućnostima države. Bit proračuna je uvijek ista, a to je planiranje te usklađivanje prihoda i rashoda (Jelčić, 2001.).

Proračun je nastajao u određenim oblicima već u davnoj prošlosti čovječanstva. Početak određenih dijelova proračunskog načina funkcioniranja nazire se u Babilonu, staroj Grčkoj i Rimu. Vukojević (2016) navodi da je za vrijeme Solona u Ateni postojala obveza svih javnih dužnosnika da krajem godine podnesu financijski izvještaj o prihodima i rashodima javnih institucija. Takav način se prakticirao i u starom Rimu. Iako ti izvještaji nisu bili razvijeni i kvalitetni kao današnji, služili su građanima te nosili ideje razvoja kvalitetnih proračunskih razmišljanja. Prvi proračuni koji u dovoljnoj mjeri slične na današnje se pojavljuju tek u 15. stoljeću u gradovima, a u 17. stoljeću i u državama. U europskim gradovima se razvijaju i robno-novčani odnosi, uvode se porezi te se povećava broj aktivnosti koji se financira iz društvenog sektora. S vremenom se razvijaju i knjigovodstvo, gradska uprava i skupštinska kontrola gradskih prihoda i rashoda, tako da izrada gradskih proračuna postaje gotovo stalna pojava. Smatra se da današnji – suvremeni proračun vodi porijeklo iz Engleske i Francuske, odnosno njihove proračunsko-pravne prakse.

Prvi državni proračun usvojen je u Velikoj Britaniji dana 29. travnja 1910. godine. Donošenjem tog proračuna trudili su se smanjiti razliku bogatog i siromašnog stanovništva, a obuhvaćao je uvođenje poreza na bogatstvo. Sredstva koja su prikupljena oporezivanjem

usmjeravala su se na razvoj i jačanje kvalitete socijalnog sektora. Navedenim proračunom nastojao se smanjiti jaz između bogatih i siromašnih građana uvođenjem porezom na bogatstvo, a sredstva koja su prikupljanja oporezivanjem bila su namijenjena za jačanje socijalnog sektora (Jelčić, B., 2001.).

Prvi proračun koji je priznat u Hrvatskoj, potječe iz 1729. godine. Sabor je 1685. godine sazvao poseban Odbor (Hrvatska kraljevinska konferencija) kako bi se obavljali najvažniji državni poslovi. 30. kolovoza 1729. godine navedeni Odbor izradio je prvi priznati proračun hrvatskog kraljevstva. Država proračunom planira: 1. prihode, odnosno koliko će novca i na koji način prikupiti u jednoj godini, te 2. rashode, odnosno koliko će novca potrošiti u toj godini i za koje namjene.

2.2. Regulatorni okvir

Današnji proračun obuhvaća opći i posebni dio te razvojne programe. Opći dio proračuna se sastoji od računa prihoda i rashoda te računa financiranja. Posebni dio proračuna obuhvaća plan rashoda i izdatke proračunskih korisnika koji su raspoređeni u tekuće i razvojne programe za tekuću proračunsku godinu. Svaki dio općeg proračuna sastoji se od tri dijela: prihoda, rashoda te računa financiranja. Račun financiranja iskazuje pozajmljivanje i zaduživanje proračuna države i jedinica lokalne i područne samouprave. Država proračunom planira prihode i rashode, odnosno koliko će novca i na koji način prikupiti u jednoj godini (prihodi), te koliko će novca potrošiti u toj godini i u koju namjenu (rashodi). Zakonom o proračunu određuje se planiranje, način izrade, donošenja i izvršavanja državnog proračuna, proračuna lokalnih jedinica te proračuna izvanproračunskih fondova (Institut za javne financije).

Zakon o proračunu (Narodne novine 87/08, 136/12, 15/15) na snazi je od 14.2.2015.godine. Ovim se Zakonom uređuje planiranje, izrada, donošenje i izvršavanje proračuna, upravljanje imovinom i dugovima, upravljanje javnim dugom, zaduživanje i jamstvo države te jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, proračunski odnosi u javnom sektoru, računovodstvo, proračunski nadzor i druga pitanja vezana uz upravljanje javnim financijama. Odredbe ovoga Zakona odnose se na državni proračun i proračune jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (u daljnjem tekstu: proračun) te proračunske korisnike državnog proračuna i proračunske korisnike proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne)

samouprave (u daljnjem tekstu: proračunski korisnici). Pojedine odredbe ovoga Zakona uređuju proračunske odnose i pravila koja se primjenjuju na izvanproračunske fondove, trgovačka društva i druge pravne osobe u kojima država, odnosno jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave ima odlučujući utjecaj na upravljanje, i to na izradu financijskih planova, upravljanje novčanim sredstvima, zaduživanje i davanje jamstava, računovodstvo, izradu i podnošenje izvještaja i provedbu proračunskog nadzora, a koji se, s obzirom na izvore financiranja, uključuju u opći proračun odnosno koji se sukladno pravilima statističke metodologije Europske unije (ESA 2010, propisana Uredbom (EU) 549/2013 Europskog parlamenta i Vijeća) razvrstavaju u sektor opće države, a nisu proračunski korisnici (u daljnjem tekstu: izvanproračunski korisnici). Ministar financija pravilnikom utvrđuje proračunske i izvanproračunske korisnike državnog proračuna i proračunske i izvanproračunske korisnike proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te način vođenja registra proračunskih i izvanproračunskih korisnika.

Zakon o proračunu obuhvaća i bitna proračunska načela. Načela su skup pravila i normi koji se koriste pri sastavljanju i izvršavanju državnog proračuna ili proračuna neke druge političko-teritorijalne jedinice. Zakon obuhvaća devet političkih načela koja se s razvojem društva, državnih okolnosti i ostalih društveno-političkih čimbenika mijenjaju i prilagođavanju boljem održavanju i razvoju društva/države u cijelini. Obuhvaćena načela su: načelo jedinstva i točnosti proračuna, načelo jedne godine, načelo uravnoteženosti, načelo obračunske jedinice, načelo univerzalnosti, načelo specifikacije, načelo dobrog financijskog upravljanja te načelo transparentnosti.

Sadržaj Zakon o državnom proračunu je sljedeći:

- I. Opće odredbe
- II. Sadržaj proračuna i financijskog plana
- III. Izrada proračuna i financijskog plana
- IV. Postupak usvajanja proračuna
- V. Izvršavanje proračuna
- VI. Upravljanje imovinom države i lokalne samouprave

VII. Zaduživanje, upravljanje dugovima, jamstva države i lokalne samouprave

VIII. Odgovornost čelnika, proračunskog korisnika, računopolagača i unutarnjeg revizora

IX. Proračunsko računovodstvo

X. Nadzor proračunskih korisnika

XI. Kaznene odredbe i

XII. Prijelazne i završne odredbe.

Osim Zakona o proračunu, donosi se i Zakon o izvršavanju državnog proračuna za određenu godinu. Ovim se Zakonom uređuju prihodi i primici, rashodi i izdaci Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2020. godinu i njegovo izvršavanje, opseg zaduživanja i jamstava države, upravljanje javnim dugom te financijskom i nefinancijskom imovinom, poticajne mjere u gospodarstvu, korištenje namjenskih prihoda i primitaka, korištenje vlastitih prihoda, prava i obveze korisnika proračunskih sredstava, pojedine ovlasti Vlade Republike Hrvatske, predsjednika Vlade, Ministarstva financija i ministra financija u izvršavanju Proračuna, kazne za neispunjavanje obveza te druga pitanja u izvršavanju Proračuna.

Pravilnikom o utvrđivanju proračunskih i izvanproračunskih korisnika državnog proračuna i proračunskih i izvanproračunskih korisnika proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te o načinu vođenja Registra proračunskih i izvanproračunskih korisnika utvrđuju se proračunski i izvanproračunski korisnici državnog proračuna i proračunski i izvanproračunski korisnici proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te način vođenja Registra proračunskih i izvanproračunskih korisnika.

Proračunski korisnici državnog proračuna i proračunski korisnici proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave su državna tijela, ustanove, vijeća manjinske samouprave, proračunski fondovi i mjesna samouprava. Njihovi se rashodi za zaposlene i/ili materijalni rashodi osiguravaju u proračunu.

Izvanproračunski korisnici državnog proračuna i izvanproračunski korisnici proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave su izvanproračunski fondovi, trgovačka društva i druge pravne osobe u kojima država, odnosno jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave ima odlučujući utjecaj na upravljanje, i to na izradu financijskih planova,

upravljanje novčanim sredstvima, zaduživanje i davanje jamstava, računovodstvo, izradu i podnošenje izvještaja i provedbu proračunskog nadzora, a koji se, s obzirom na izvore financiranja, uključuju u opći proračun odnosno koji se sukladno pravilima statističke metodologije Europske unije razvrstavaju u sektor opće države, a nisu proračunski korisnici. Registar predstavlja popis proračunskih i izvanproračunskih korisnika državnog proračuna i proračunskih i izvanproračunskih korisnika proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Odlukom o postupku davanja iskaza o procjeni fiskalnog učinka propisuje se postupak davanja Iskaza o procjeni fiskalnog učinka te oblik i sadržaj Obrasca standardne metodologije za procjenu fiskalnog učinka na kojem se daje Iskaz o procjeni fiskalnog učinka.

Pravilnikom o proračunskim klasifikacijama propisuju se vrste, sadržaj i primjena proračunskih klasifikacija. Njegove odredbe se odnose na državni proračun, te proračune jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, proračunske korisnike državnog proračuna i proračunske korisnike proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te na izvanproračunske korisnike (Pravilnik o proračunskim klasifikacijama, 2010).

Pravilnikom o načinu i uvjetima izvršavanja državnog proračuna te o načinu povrata sredstava u državni proračun i vođenja evidencija o povratu sredstava propisuje se način i uvjeti izvršavanja državnog proračuna s računa državnog proračuna, način povrata pogrešno ili više uplaćenih sredstava iz državnog proračuna te način povrata sredstava u državni proračun i vođenja evidencija o njihovu povratu. Odredbe ovoga Pravilnika odnose se na korisnike utvrđene Registrom proračunskih i izvanproračunskih korisnika donesenim u skladu s Pravilnikom o utvrđivanju proračunskih i izvanproračunskih korisnika državnog proračuna i proračunskih i izvanproračunskih korisnika proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te o načinu vođenja Registra proračunskih i izvanproračunskih korisnika.

Pravilnikom o proračunskom računovodstvu i računskom planu definiraju se knjigovodstvene isprave, poslovne knjige, organizacija knjigovodstva, sadržaj računa računskog plana i druga područja koja se odnose na proračunsko računovodstvo. Pravilnik o financijskom izvještavanju u proračunskom računovodstvu propisuje se oblik i sadržaj financijskih izvještaja, razdoblja za koja se sastavljaju te obveza i rokovi njihova podnošenja. Pravilnikom o polugodišnjem i godišnjem izvještaju o izvršenju proračuna propisuje se sadržaj i obveznici

izrade polugodišnjeg i godišnjeg izvještaja o izvršenju proračuna. Odredbe ovoga Pravilnika odnose se na državni proračun, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave i izvanproračunske korisnike državnog proračuna i proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

2.3. Osnovne karakteristike proračuna i postupak donošenja proračuna

Proračunski proces obuhvaća sustav pravila koja omogućuju izvršnoj vlasti donošenje odluka kojima će se usmjeravati priprema proračuna, predlaganje i prihvaćanje u parlamentu te sama provedba proračuna. Bratić (2004, str. 21) ističe da je proračunski proces i političko pitanje. Političkim pitanjem ga čini to što određenim sudionicima daje veću kontrolu nad novcem koji se troši na određenom području rada, stvara konkurenciju između programa i ministarstava te može utjecati na političke, ali i gospodarske učinke i rezultate. Državni proračun obuhvaća cilj i odnos državnih potreba te bi u tome smislu trebao služiti i kao obvezni gospodarski plan. Kroz proračun se tako odražava i društveno-ekonomsko-politička priroda svake države. U tome smislu proračun predstavlja i politički akt. Političkim aktom ga čini to što je pod utjecajem političkih događaja i prilika države (Vukojević B. 2016.) .

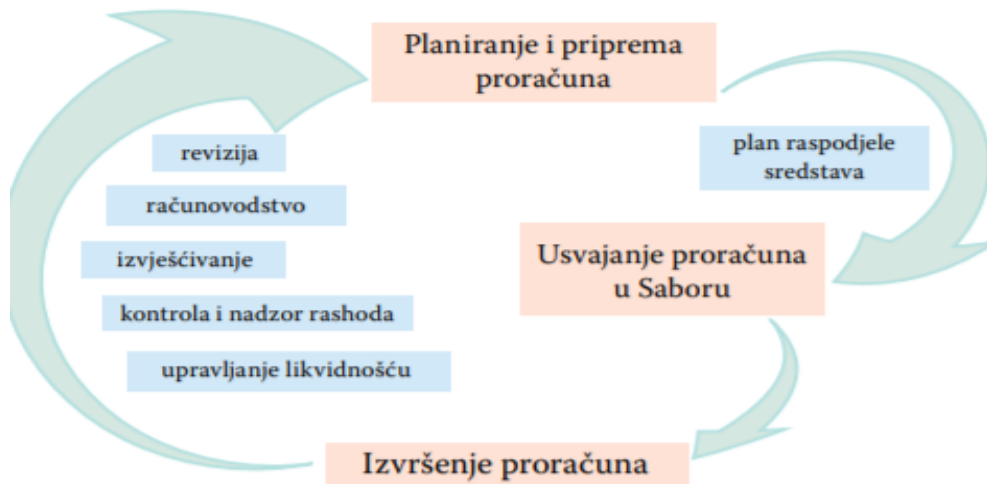
Vukojević (2016) navodi da je proračun i administrativni akt. Po svojim karakteristikama svrstava se u zakonske akte, odnosno proračun kao plan predlaže administrativni organ, ali ga donosi zakonodavni organ. Cjelokupna se priprema, postavljanje proračuna kao i proces njegova ostvarenja odvija po određenim zakonskim procedurama.

Nadalje, karakterizira ga i kao financijski instrument koji vrijedi za razdoblje od jedne fiskalne godine, a koja se najčešće poklapa s kalendarskom godinom. Proračun kao financijski instrument ima svoju relaciju u odnosu na bilancu - završni račun (Vukojević B. 2016.).

Proračun je dio ekonomske politike jer odnos i veličina javnih prihoda i rashoda u mnogome utječe na makroekonomsku stabilnost jedne zemlje. Stabilnost se pak odnosi na ostvarene strukturne reforme, gospodarski rast, smanjenje inflacije i smanjenje fiskalnog deficita. Inflacija je posljedica neravnoteže u narodnoj privredi koja se očituje u porastu unutarnjih cijena. Stoga se inflacija često definira kao proces porasta cijena u zemlji. (Babić, M. 2003.) Razlika između ukupnih državnih prihoda i ukupnih državnih rashoda može biti pozitivna, pa se naziva

suficitom. Razlika između ukupnih državnih prihoda i ukupnih državnih rashoda može biti i negativna, pa se naziva deficitom. (Barić, 2012.) Proračun može na dva načina služiti kao instrument ekonomske politike; jednim dijelom se iz proračuna se mogu izravno financirati izdaci poput regionalnog ekonomskog razvoja ili različitih subvencija. Drugo područje korištenja proračuna kao instrumenta ekonomske politike obuhvaća razvoj, kapitalne investicije i javne radove. Postupak donošenja proračuna gotovo je istovjetan u svim suvremenim parlamentarnim sustavima. Proračunski proces obuhvaća nekoliko temeljnih koraka/faza. Prvi korak je inicijativa Ministarstva financija za pripremu i donošenje proračuna. Zatim slijedi planiranje prihoda i rashoda. Hrvatski standard financijskog izvještavanja (Narodne novine, 86/15) definiraju prihod kao povećanje ekonomskih koristi tijekom obračunskog razdoblja u obliku priljeva ili povećanja imovine ili smanjenja obveza, kada ti priljevi imaju za posljedicu povećanje kapitala, osim povećanja kapitala koje se odnosi na unose od strane sudionika u kapitalu. Prihodi proizlaze iz redovne aktivnosti poduzetnika, na primjer to mogu biti prihodi od prodaje proizvoda i robe, pružanja usluga, kamate, tantijema i dividende. Rashodi označavaju i troškove sadržane u prodanim učincima, odnosno proizvodima i uslugama. Označavaju i troškove koji terete ukupan prihod u obračunskom razdoblju u kojem su nastali. U rashode se nadalje ubraja smanjenje sredstava i povećanje obveza radi stvaranja prihoda. Nakon planiranja prihoda i rashoda slijedi oblikovanje prijedloga proračuna koji se šalje u parlament, zatim parlament raspravlja i odobrava proračuna. Posljednji korak je izvršavanje samog proračuna. Državni proračun se javno i u cijelosti objavljuje tako da je njegov tekst dostupan građanima države. Samim time državni proračun predstavlja planski akt kojim se unaprijed prije početka traženja sredstava predviđaju državni prihodi i državni rashodi, navodi Vukojević (2016).

Slika 2. Postupak donošenja državnog proračuna



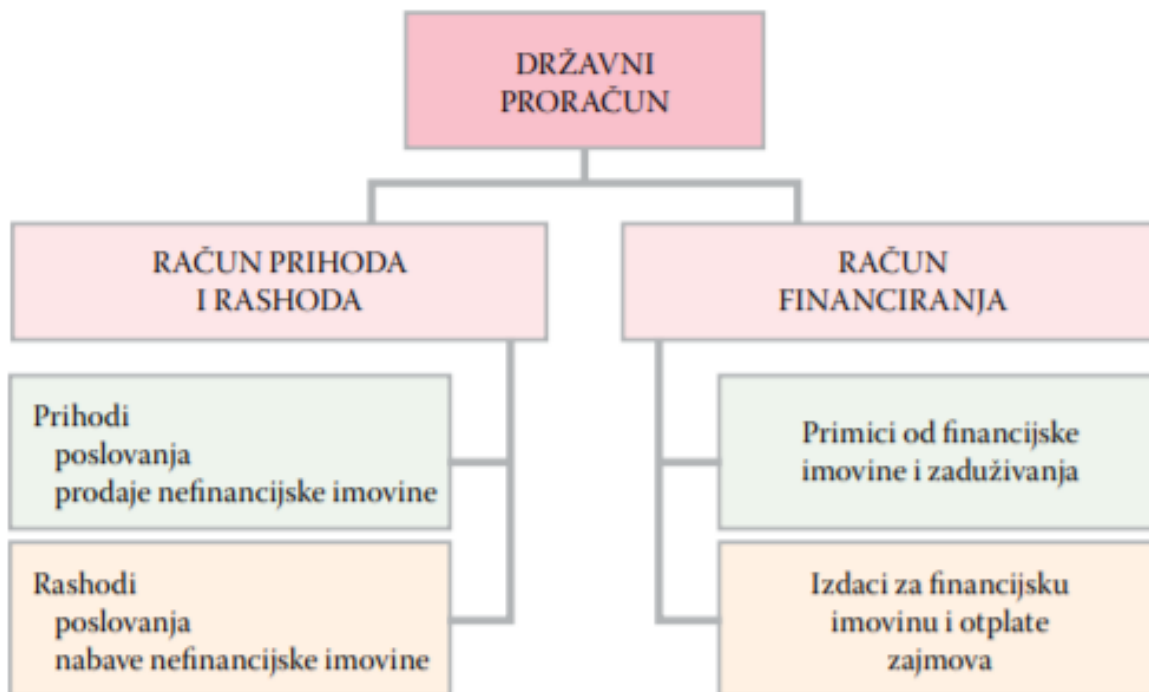
Izvor: Institut za javne financije

2.4. Struktura proračuna

Država potrošnju i prikupljanje novčanih sredstava regulira pomoću tri različita proračuna. Tri proračuna, kao što je već navedeno, čine proračun opće države. Državni proračun obuhvaća:

1. prihode i rashode,
2. prihode poslovanja,
3. prihode od prodaje nefinancijske imovine,
4. rashode poslovanja,
5. rashode za nabavu nefinancijske imovine,
6. razliku- višak/manjak,
7. račun zaduživanja/financiranja,
8. primitke od financijske imovine zaduživanja,
9. izdatke za financijsku imovinu i otplate zajmova,
10. neto financiranje,
11. višak/manjak + neto financiranje.

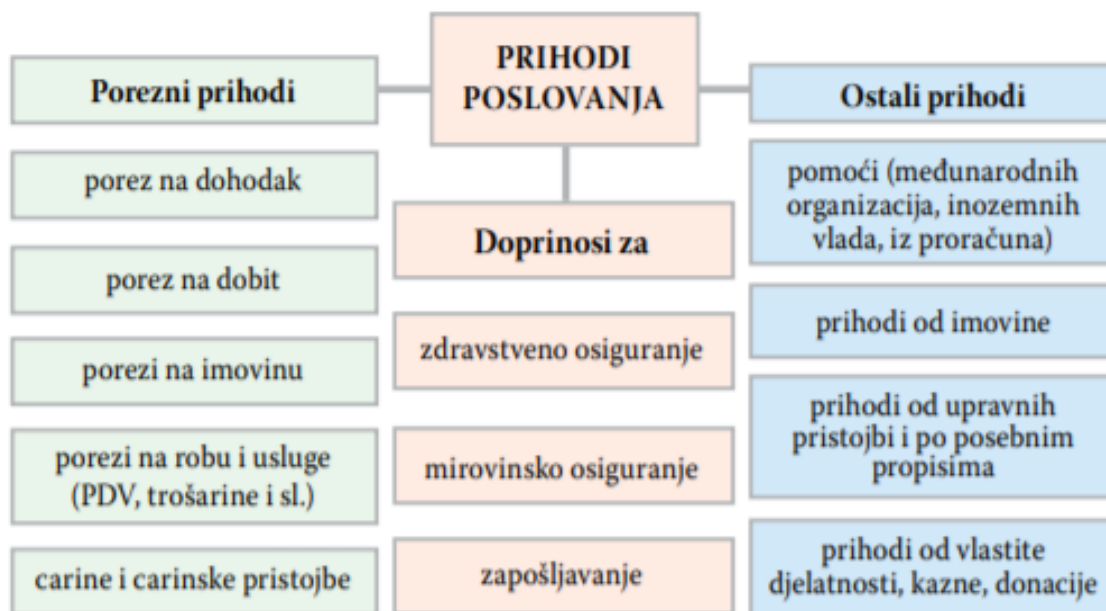
Slika 3. Struktura državnog proračuna



Izvor: Institut za javne financije

Osim toga, državni proračun možemo podijeliti na opći i posebni dio, te plan razvojnih programa. Tako opći dio proračuna obuhvaća račun prihoda i rashoda te račun financiranja. Prihodi obuhvaćaju: prihode od poreza, doprinose za obvezna osiguranja, pomoći, prihode od imovine, prihode od pristojbi i naknada, ostale prihode te prihode od prodaje nefinancijske imovine. Rashodi obuhvaćaju: rashode za zaposlene, materijalne rashode, financijske rashode, subvencije, pomoći, naknade građanima i kućanstvima na temelju osiguranja i druge naknade, ostale rashode i rashode za nabavu nefinancijske imovine (Ministarstvo financija).

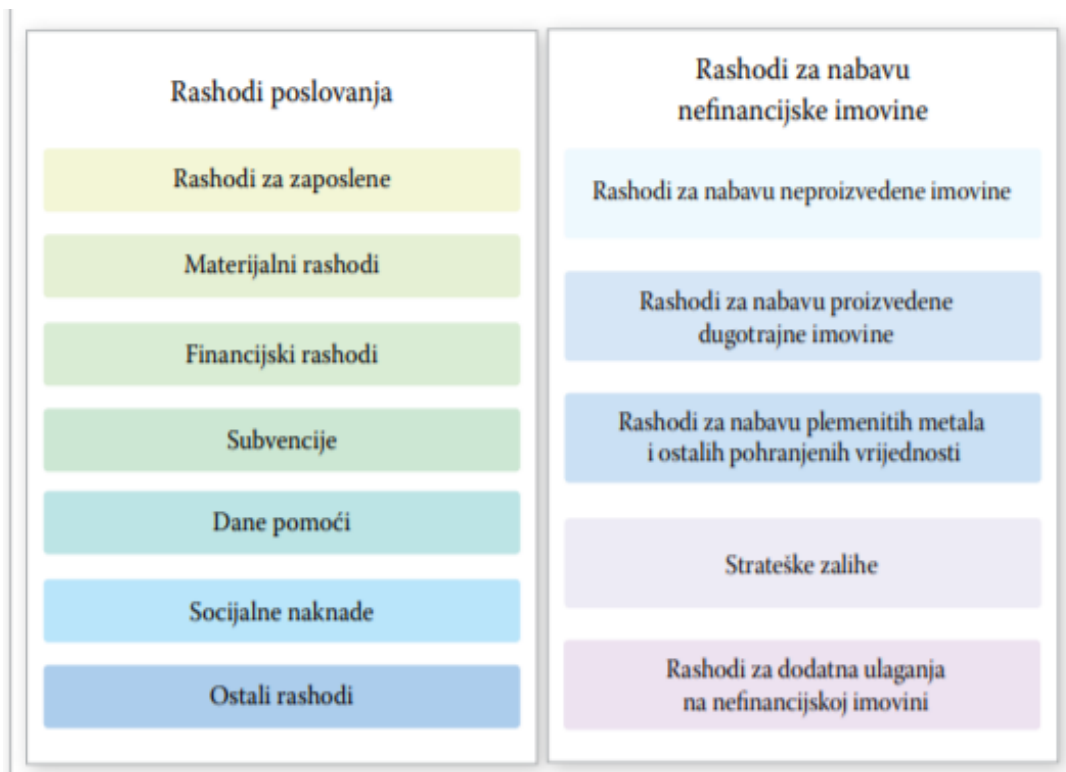
Slika 4. Prihodi poslovanja



Izvor: Institut za javne financije

Posebni dio proračuna se sastoji od plana rashoda i izdataka raspoređenih na tekuće programe i razvojne programe. Plan razvojnih programa čine planovi proračunskih korisnika u skladu sa srednjoročnim planom razvoja. Prema Zakonu o proračunu plan razvojnih programa je dokument jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave sastavljen za trogodišnje razdoblje. On kao takav obuhvaća ciljeve i prioritete razvoja jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave povezane s programskom i organizacijskom klasifikacijom proračuna. Upravna tijela u suradnji s upravnim tijelom za financije jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, kao koordinatorom, izrađuju plan razvojnih programa jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave za trogodišnje razdoblje. Nakon toga ministar financija, uz suglasnost ministra nadležnog za regionalni razvoj, pravilnikom propisuje sadržaj i metodologiju izrade plana razvojnih programa. Uz to propisuje i sam sustav praćenja provedbe razvojnih programa (Ministarstvo financija).

Slika 5. Rashodi državnog proračuna



Izvor: Institut za javne financije

3. SUSTAV PRORAČUNSKIH KLASIFIKACIJA

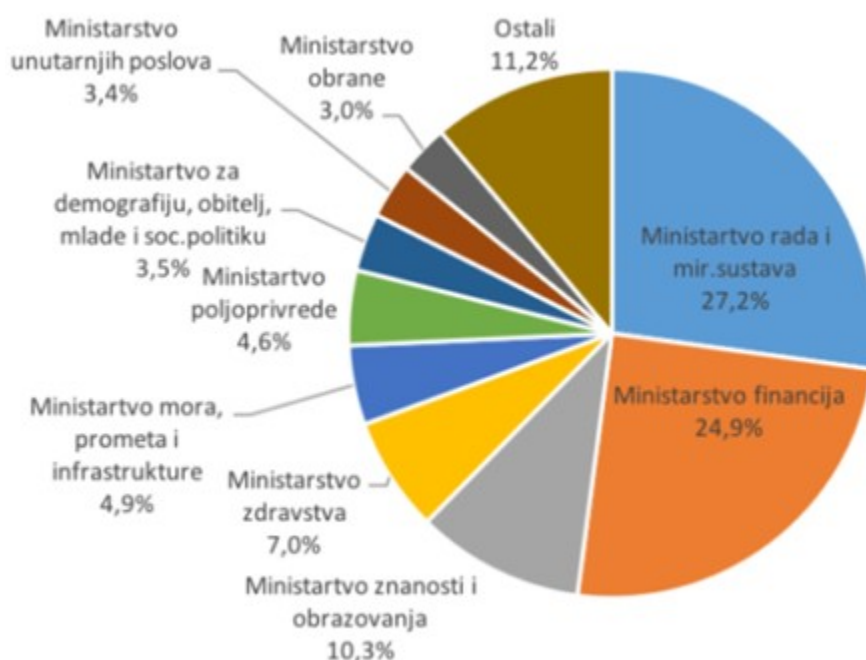
Zakonom o proračunu definirane su i temeljne proračunske klasifikacije koje su već spomenute u ovom radu. Po tim klasifikacijama iskazuju se prihodi, primici, rashodi i izdaci proračuna i financijskog plana. Posebni dio proračuna sastoji se od plana rashoda i izdataka iskazanih prema proračunskim klasifikacijama: organizacijskoj, ekonomskoj, funkcijskoj, lokacijskoj, programskoj, izvorima financiranja.

Klasifikacije su: ekonomska klasifikacija po ekonomskoj namjeni rashoda (naknade zaposlenima, subvencije, socijalne naknade); funkcijska klasifikacija po namjeni rashoda (obrana, zdravstvo, obrazovanje); programska klasifikacija po programima, aktivnostima i projektima (programi zaštite okoliša, informatizacije, pomoći poduzetništvu), organizacijska klasifikacija po organizacijskim jedinicama (Sabor, Vlada, ministarstva, državni zavodi i sl.), klasifikacija po izvorima financiranja koja prikazuje izvore (porezi, doprinosi, namjenski prihodi, donacije) te lokacijska klasifikacija po teritorijalnim cjelinama (državama, županijama, gradovima, općinama, područjima posebne državne skrbi).

3.1. Organizacijska klasifikacija

Prema Pravilniku o proračunskim klasifikacijama organizacijska klasifikacija se odnosi na rashode prikazane po organizacijskim jedinicama. To se odnosi na ministarstva, državne urede, fondove, zavode, agencije te druge proračunske korisnike. Proračunskim korisnicima nazivamo institucije koje su osnovane od strane države. Većinskim dijelom su financirane iz samog državnog proračuna. Vlada, Sabor, ministarstva, sveučilišta, sudovi, agencije, zavodi i brojne druge institucije čine dio popisa korisnika državnog proračuna. On se naravno kontinuirano ažurira i javno objavljuje prije svake nove pripreme proračuna.

Slika 6. Struktura korisnika proračuna prema organizacijskoj klasifikaciji (plan za 2019. godinu)



Izvor: Ekonomski lab

Prema organizacijskoj klasifikaciji možemo prepoznati koja su ministarstva najvažnija u provedbi javnih politika. Strukturu korisnika proračuna prema organizacijskoj klasifikaciji možemo vidjeti na slici koja prikazuje plan za 2019.godinu. Ministarstvo rada i mirovinskog sustava najveći je korisnik, a Ministarstvo financija zaduženo je za servisiranje javnog duga; njegov veliki udio isključivo je posljedica planiranja rashoda za dospelje obveze za javni dug. Javni ili državni dug čine iznosi koje je država pozajmljivala kako bi financirala prošle deficite. Često se upotrebljava riječ "dug", a pri tom se misli na "deficit". Razlika između ta dva pojma može se jednostavno objasniti: ako su državni rashodi veći od državnih prihoda, proračun iskazuje deficit koji se mora financirati pozajmljivanjem. Iznos deficita povećava dug i samo ga suficit može smanjiti

3.2. Programska klasifikacija

Prema Pravilniku o proračunskim klasifikacijama programska klasifikacija predstavlja rashode po programima, aktivnostima i projektima. To su na primjer programi zaštite okoliša, informatizacije, pomoći poduzetništvu i brojni drugi.

Proračunski vodič za građane (2009) opisuje program kao skup neovisnih, usko povezanih aktivnosti i projekata usmjerenih ispunjenju zajedničkog cilja. Aktivnost je definirana kao dio programa za koji nije unaprijed utvrđeno vrijeme trajanja, ali su planirani rashodi za ostvarivanje ciljeva utvrđenih programom. Ističe se i projekt kao sastavni dio programa za koji je unaprijed utvrđeno vrijeme trajanja, a planirani su i rashodi za ostvarivanje ciljeva utvrđenih programom.

Ono što se nastoji postići programskom klasifikacijom je kvalitetno određivanje namjene i povećanje kvalitete kontrole učinkovitosti trošenja sredstava. Vlada na temelju svoje strategije donosi četverogodišnji glavni program u kojem navodi svoje financijske prioritete. Proračun posebnim dijelom obuhvaća sve rashode koji su raspoređeni po korisnicima i programima. Svaki pojedini program obuhvaćen proračun ima svoju ciljnu skupinu korisnika, temeljito određen proračun kao i zaposlenika te sredstva. Također, svaki program mora imati definirane ciljeve kao i očekivane rezultate (Otto K. i dr. (2009). Proračunski vodič za građane (Institut za javne financije).

Tablica 1. Primjer proračuna po programskoj klasifikaciji

PRORAČUN PO PROGRAMSKOG KLASIFIKACIJI
Ministarstvo obrane
Obrambeni program
Međunarodna suradnje
Funkcioniranje oružanih snaga
Izobrazba i profesionalni razvoj
Opremanje i modernizacija
Protupožarni zrakoplovi
Osnivanje trgovačkog društva zrakoplovno-tehnički centar d.d.
PRORAČUN PO AKTIVNOSTI

Opremanje i modernizacija
Službena putovanje
Stručno usavršavanje
Uredski materijali i ostali materijalni rashodi

Izvor: Ekonomski lab

3.3. Funkcijska klasifikacija

Funkcijska klasifikacija je jedna od šest klasifikacija proračuna propisanih Zakonom o proračunu i Pravilnikom o proračunskim klasifikacijama. Kao i ostale klasifikacije, funkcijska se koristi kod izrade plana proračuna na način da se svakom projektu odnosno aktivnosti (kao najnižim kategorijama programske klasifikacije) u planu proračuna dodjeli funkcija odnosno funkcijska oznaka i time jasno odredi namjena rashoda koje sadrži (Pravilnik o proračunskim klasifikacijama, NN 87/08).

Prema funkcijskoj klasifikaciji plana državnog proračuna iz 2019.godine se najviše sredstva najčešće izdvaja za socijalnu zaštitu i zdravstvo. Tu su i ekonomski poslovi, pod kojima se podrazumijevaju različite državne subvencije. Također, sredstva se izdvajaju za opće javne usluge, obranu, obrazovanje, javni red i sigurnost te slična područja.

Funkcijska klasifikacija sadrži brojčane oznake i nazive koji su preuzeti iz međunarodne klasifikacije funkcija države (COFOG). Brojčane oznake razvrstane su u razrede, skupine i podskupine. Razvrstavanje rashoda ima hijerarhijsku strukturu koja se odnosi na tri razine: dvoznamenkaste brojke u rasponu od 01 do 10, troznamenkaste brojke gdje prve dvije označavaju pripadnost razredu a treća pripadnost skupini te treća razina koja se sastoji od četveroznamenkaste brojke gdje prve tri označavaju pripadnost skupini a četvrta pripadnost podskupini (Pravilnik o proračunskim klasifikacijama, NN 87/08).

Funkcijska klasifikacija sastoji se od deset razreda:

01- Opće javne usluge- obuhvaća rashode ureda župana, načelnika i gradonačelnika, rashode za osoblje u uredima, izvršna i zakonodavna tijela, fiskalne i financijske poslove i slično.

- 02- Obrana- civilna i vojna obrana, istraživanje i razvoj obrane i slično.
- 03- Javni red i sigurnost- protupožarna zaštita, usluge policije i zatvora i slično.
- 04- Ekonomski poslovi- poljoprivreda, šumarstvo, ribarstvo, električna energija, promet i slično.
- 05- Zaštita okoliša- gospodarenje otpadom i otpadnim vodama, zaštita bioraznolikosti i krajolika, istraživanje i razvoj zaštite okoliša i slično.
- 06- Usluge unapređenja stanovanja i zajednice- razvoj stanovanja i zajednice, opskrba vodom, ulična rasvjeta i slično.
- 07- Zdravstvo- rashodi za medicinsku opremu, pribor i proizvode, farmaceutski proizvodi, zubarske usluge, bolničke službe i slično.
- 08- Rekreacija, kultura i religija- religijske i druge zajednice, služba kulture, služba religije i slično.
- 09- Obrazovanje- predškolsko, osnovno i srednjoškolsko obrazovanje, visoka naobrazba i slično.
- 10- Socijalna zaštita- bolest, invaliditet, starost, nezaposlenost, obitelj i djeca i slično.

3.4. Ekonomska klasifikacija

Kao što je već spomenuto, postoje određena načela proračuna koji se treba pridržavati. Jedno od načela je načelo specifikacije koje znači da svi prihodi moraju biti raspoređeni po ekonomskoj klasifikaciji i iskazani prema izvorima, a rashodi prema proračunskim klasifikacijama te uravnoteženi s prihodima.

Državni proračun sastoji se od općeg i posebnog dijela. Opći dio proračuna obuhvaća račun prihoda i rashoda te račun financiranja, a posebni dio proračuna sadrži plan rashoda proračunskih korisnika raspoređenih po organizacijskoj i ekonomskoj klasifikaciji te po tekućim i razvojnim programima. Prema Pravilniku o proračunskim klasifikacijama ekonomska klasifikacija predstavlja prihode i primitke po prirodnim vrstama te rashode i izdatke prema ekonomskoj namjeni kojoj služe. Računi navedene klasifikacije dijele se u razrede, skupine, podskupine, odjeljke i osnovne račune. Za dodatne potrebe mogu se otvarati analitički računi.

Rashodi poslovanja vezani su uz poslovanje države te su oni kao takvi iskazani ekonomskom klasifikacijom. Ekonomska klasifikacija tako obuhvaća socijalne naknade poput mirovina ili naknada za nezaposlene, za vrijeme bolovanja ili porodiljnog dopusta. Socijalne naknade su veliko i važno područje skupine rashoda državnog proračuna. Tu su i rashodi za zaposlene, odnosno plaće zaposlenih državnih službenika, doprinosi koje država uplaćuje kako bi njeni zaposlenici ostvarili prava na zdravstveno i mirovinsko osiguranje. Materijalni rashodi uključuju ukupnu vrijednost dobara i usluga koje država kupuje od privatnog sektora na slobodnom tržištu, a za obavljanje svojih aktivnosti. Tu se bilježe rashodi vezani uz službena putovanja, stručna usavršavanja, uredski materijal, energiju, telefone, komunalne usluge, informiranje i slično. Subvencije su tekuća nepovratna sredstva koja država daje poduzećima kako bi poticala njihovu proizvodnju, kompenzirala njihove gubitke, održavala niže cijene određenih proizvoda i slično (Otto K. 2009).

Ova klasifikacija obuhvaća i različite pomoći, odnosno donacije. To su bespovratni prijenosi sredstava međunarodnim organizacijama, stranim vladama, proračunima, izvanproračunskim korisnicima, bankama, financijskim institucijama i poduzećima.

Kada govorimo o financijskim rashodima tada je riječ o rashodima koji nastaju zbog financijskog poslovanja, a to se odnosi prvenstveno na državno zaduživanje. U tim okolnostima misli se najviše na kamate po izdanim vrijednosnim papirima; kamate po zajmovima od drugih razina vlasti, inozemnih vlada, međunarodnih organizacija, banaka i drugih financijskih organizacija; naknade za bankarske usluge i usluge platnog prometa; zatezne kamate.

3.5. Lokacijska klasifikacija

Prema pravilniku o proračunskim klasifikacijama rashodi i izdaci razvrstavaju se prema lokacijskoj klasifikaciji za Republiku Hrvatsku i za inozemstvo. Brojčane oznake lokacijske klasifikacije za županije, gradove i općine određuje Državna geodetska uprava, a nazivi se preuzimaju iz Zakona o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj. Brojčane oznake lokacijske klasifikacije za Republiku Hrvatsku i za inozemstvo utvrđuje Ministarstvo financija u uputama za izradu prijedloga proračuna. One se u procesu planiranja povezuju s brojčanom oznakom aktivnosti ili projekta. Ukoliko nije moguće uspostaviti jednoznačnu vezu, brojčane se oznake povezuju sa transakcijama i poslovnim događajima u procesu izvršavanja.

3.6. Izvori financiranja

Izvori financiranja su zapravo svi prihodi iz kojih se podmiruju rashodi određene vrste i namjene. Izvore financiranja možemo sagledati po razredima, kao na primjer:

1. opći prihodi i primici,
2. doprinosi za obvezna osiguranja,
3. vlastiti prihodi,
4. prihodi za posebne namjene,
5. pomoći itd.

Opći prihodi i primici su prihodi ostvareni na bazi posebnih propisa u kojima za prikupljene prihode nije definirana namjena korištenja, a to su: prihodi od poreza, prihodi od financijske imovine, prihodi od nefinancijske imovine, prihodi od administrativnih (upravnih) pristojbi, prihodi državne uprave, prihodi od kazni te primici od financijske imovine i zaduživanja za koje nije definirana namjena korištenja (Pravilnik o proračunskim klasifikacijama, NN 87/08).

Što se tiče doprinosa, tu se uključuju prihodi od uplaćenih doprinosa za zdravstveno osiguranje, mirovinsko osiguranje i doprinosa za zapošljavanje.

Nadalje, Pravilnik o proračunskim klasifikacijama određuje vlastite prihode kao one koje proračunski korisnik ostvaruje obavljanjem poslova na tržištu i u tržišnim uvjetima. Prihodi za posebne namjene su prihodi čije su korištenje i namjena utvrđeni posebnim zakonima i propisima koje donosi Vlada Republike Hrvatske.

Pomoći i subvencije su prihodi ostvareni od strane inozemnih vlada, različitih međunarodnih organizacija, prihodi iz nekih drugih proračuna te od strane drugih subjekata koji su obuhvaćenim općim dijelom proračuna. Nakon pomoći i subvencija, značajne su i donacije kao prihodi koji se ostvaruju od fizičkih osoba, neprofitnih organizacija, trgovačkih društava i od ostalih subjekata izvan općeg proračuna.

4. ANALIZA IZVRŠENJA RASHODA PREMA FUNKCIJSKOJ KLASIFIKACIJI U JLP(R)S U RH OD 2014.-2018. GODINE

Prema funkcijskoj klasifikaciji u sljedećim poglavljima analizirani su rashodi po županijama, gradovima i općinama. Analizirani rashodi iz financijskih izvješća od 2014. do 2018. godine te su doneseni rezultati na temelju međusobnog uspoređivanja samih rashoda te odnosa rashoda između županija.

Prema funkcijskoj klasifikaciji rashodi su svrstani u razrede. Svaki razred ima svoje podrazrede koji ga sačinjavaju u ukupnom rezultatu, odnosno na koje se segmente razred pojedinih rashoda dijeli.

Razredi funkcijske klasifikacije: 01 – Opće javne usluge

02 – Obrana

03 – Javni red i sigurnost

04 – Ekonomski poslovi

05 – Zaštita okoliša

06 – Usluge unapređenja stanovanja i zajednice

07 – Zdravstvo

08 – Rekreacija, kultura i religija

09 – Obrazovanje

10-Socijalna zaštita

Kod planiranja Proračuna koristi se funkcijska klasifikacija, a izvršenje rashoda se po istoj klasifikaciji može vidjeti u Godišnjem izvješću o izvršenju proračuna te u financijskom izvješću o rashodima po funkcijskoj klasifikaciji. Godišnji izvještaj o izvršenju proračuna se podnosi predstavničkom tijelu, a financijsko izvješće Ministarstvu financija. Za potrebe izrade ovog rada korišteni su javno dostupni podaci na stranici Ministarstva financija, a prikupljeni su iz financijskih izvješća.

4.1. Primjena funkcijske klasifikacije u županijama RH za razdoblje 2014.-2018. godine

U tablici koja slijedi prikazani su rashodi svih županija u Republici Hrvatskoj pojedinačno i sumu svih županija po razredima funkcijske klasifikacije. Rashodi se odnose na interval od 4 godine odnosno od 2014. godine do 2018. godine i zbroj svih vrijednosti čini ukupnu vrijednost rashoda u svakom razredu funkcijske klasifikacije. Promatrajući vrijednosti prikazane u tablici može se uočiti da dominiraju rashodi u razredu obrazovanja s nešto više od 4 milijarde kuna gdje se radi o rashodima za predškolsko, osnovno, srednje, više obrazovanje i sva ostala obrazovanja, općih javnih usluga s nešto više od 3 milijarde kuna te ekonomskih poslova s nešto više od 2 milijarde kuna. Ekonomski poslovi se odnose na promet, komunikaciju, građevinarstvo i slično. Ukoliko se uzmu u obzir najmanji rashodi na razini svih županija može se vidjeti da najmanje rashoda ima u razredu obrana, u većini županija rashodi u svim godinama iznose nula. Takvi rashodi odnosili bi se na civilnu obranu, istraživanje i razvoj iste te vojnu obranu.

Promatrajući županije kao samostalne jedinice može se vidjeti da u većini razreda najveće rashode ima Splitsko dalmatinska županija. U razredu obrazovanja najveće rashode ostvaruje Osječko-baranjska županija. Županije s najmanje rashoda u gotovo svim razredima su Požeško-slavonska, Virovitičko-podravska i Koprivničko-križevačka a s nešto više rashoda slijedi Ličko-senjska županija.

Tablica 2. Analiza ukupnih rashoda po razredima po županijama

ŽUPANIJE	OPĆE JAVNE USLUGE	OBRANA	JAVNI RED I SIGURNOST	EKONOMSKI POSLOVI	ZAŠTITA OKOLIŠA	USLUGE UNAPREĐENJA STANOVANJA I ZAJEDNICE	ZDRAVSTVO	REKREACIJA, KULTURA, RELIGIJA	OBRAZOVANJE	SOCIJALNA ZAŠTITA	
Požeško-slavonska	66.471.083	0	35.181.210	18.014.454	2.911.869	6.026.454	20.355.933	5.022.155	117.031.953	28.187.083	
Sisačko-moslavačka	176.598.678	460.777	2.323.500	72.924.506	58.052.660	11.064.290	76.552.656	23.092.488	302.399.894	76.221.460	
Zagrebačka	251.653.872	0	26.126.673	239.176.004	38.464.827	78.956.059	74.066.414	51.857.859	369.450.946	51.774.480	
Međimurska	135.732.467	911.972	4.255.873	63.999.204	6.236.231	1.063.622	40.372.984	38.760.789	179.894.975	28.490.259	
Grad Zagreb	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
Istarska	236.429.950	0	9.053.262	232.658.433	19.484.935	5.014.037	61.201.449	81.365.054	223.489.182	82.267.524	
Varaždinska	137.845.513	0	5.371.783	57.889.212	5.453.602	951.524	47.504.031	6.968.415	437.969.643	35.147.497	
Splitsko-dalmatinska	320.813.715	0	26.819.200	351.592.052	40.753.520	100.162.656	114.128.476	72.780.884	360.321.116	112.959.782	
Osiječko-baranjska	193.790.213	0	12.180.934	165.902.264	64.457.389	18.573.960	94.319.462	121.327.124	465.728.030	115.173.547	
Vukovarsko-srijemska	135.757.601	0	2.108.002	65.615.601	11.754.205	29.062.509	56.989.617	20.903.656	256.997.049	38.303.459	
Zadarska	174.583.959	0	1.390.508	79.461.169	18.491.618	100.296.901	58.443.639	36.956.664	168.582.513	37.698.052	
Šibensko-kninska	106.601.399	0	17.572.025	58.661.165	10.542.978	12.700.352	38.102.535	17.209.388	111.247.677	50.124.610	
Brodsko-posavska	170.888.306	0	4.003.727	65.900.963	3.249.875	2.862.407	39.231.406	31.645.769	202.841.342	37.778.861	
Koprivničko-križevačka	80.192.331	0	5.342.110	50.489.992	9.464.376	36.179.673	34.604.625	16.836.769	252.470.401	41.205.655	
Primorsko-goranska	366.503.640	0	13.568.223	169.845.932	47.174.182	72.049.937	104.077.933	106.089.714	265.931.728	84.640.290	
Virovitičko-podravska	59.027.621	0	2.012.526	227.618.873	5.372.374	2.194.385	41.416.105	14.709.823	123.214.601	15.031.460	
Dubrovačko-neretvanska	142.969.469	0	15.118.610	78.151.953	20.195.142	20.294.498	79.165.869	33.908.779	147.903.495	60.538.264	
Bjelovarsko-bilogorska	97.253.662	352.806	3.873.940	36.248.730	1.605.084	19.633.300	32.199.968	18.413.983	177.756.904	39.476.780	
Krapinsko-zagorska	107.698.413	0	5.152.037	118.894.164	6.337.454	12.472.158	64.072.340	24.215.651	222.338.043	18.090.152	
Ličko-senjska	86.355.367	70.559	1.945.750	155.209.682	347.508	1.150.738	28.754.541	3.956.391	62.443.136	25.387.461	
Karlovačka	137.514.625	0	12.300.519	87.176.353	7.409.995	4.092.177	66.353.954	19.837.736	164.892.623	54.391.312	
UKUPNO	3.184.681.884	1.796.114	205.700.412	2.395.430.706	377.759.824	534.801.637	1.171.913.937	745.859.091	4.612.905.251	1.032.887.988	
	14.263.736.844	22,33	0,013	1,44	16,79	2,65	3,75	8,22	5,23	32,34	7,24

Izvor: izrada autora prema Ministarstvu financija

4.2. Primjena funkcijske klasifikacije u gradovima RH za razdoblje 2014.-2018. godine

Tablica 3. Analiza ukupnih rashoda po razredima u gradovima po županijama

ŽUPANIJE	OPĆE JAVNE USLUGE	OBRANA	JAVNI RED I SIGURNOST	EKONOMSKI POSLOVI	ZAŠTITA OKOLIŠA	USLUGE UNAPREĐENJA STANOVANJA I ZAJEDNICE	ZDRAVSTVO	REKREACIJA, KULTURA, RELIGIJA	OBRAZOVANJE	SOCIJALNA ZAŠTITA
Požeško-slavonska	135.767.857	3.265.381	21.693.502	139.111.882	82.411.061	135.028.023	880.861	113.709.652	83.783.773	41.080.944
Sisačko-moslavačka	407.135.252	2.597.645	68.320.529	266.271.250	152.057.533	473.802.929	5.903.596	192.216.621	202.013.966	126.768.660
Zagrebačka	757.430.410	506.069	111.572.612	865.784.158	167.404.489	681.400.069	15.631.274	399.749.159	701.980.140	174.561.902
Međimurska	60.064.177	200.142	29.518.007	91.163.622	40.816.789	198.643.417	2.222.772	119.107.203	118.347.860	14.228.981
Grad Zagreb	3.871.386.414	-	230.745.407	5.830.726.137	933.037.822	7.321.794.890	697.376.752	3.122.375.695	4.544.781.013	2.295.749.242
Istarska	942.756.870	768.530	131.286.514	415.508.627	195.194.902	1.102.808.795	39.973.884	626.374.586	532.019.949	170.958.431
Varaždinska	292.058.400	617.940	42.667.304	156.133.060	89.648.480	275.371.078	388.431	336.466.344	150.199.666	44.965.453
Splitsko-dalmatinska	1.447.579.905	2.413.175	163.645.350	633.469.647	229.361.719	1.284.768.797	10.142.901	803.126.803	694.272.600	516.177.476
Osiječko-baranjska	607.759.625	42.191	68.562.130	330.768.553	143.695.773	690.986.622	33.883.078	349.926.388	208.918.790	127.237.307
Vukovarsko-srijemska	239.044.138	86.038	31.444.541	203.043.665	112.971.113	395.314.553	5.338.875	155.602.308	102.949.029	71.325.063
Zadarska	501.185.662	-	69.953.010	205.722.583	137.345.876	605.708.323	10.978.181	286.873.139	212.078.192	77.248.157
Šibensko-krninska	268.843.416	-	53.560.472	200.615.560	23.857.328	370.480.020	3.427.803	154.906.051	158.379.289	40.191.717
Brodsko-posavska	184.995.097	-	20.053.666	199.513.647	46.755.815	68.143.235	118.480	92.163.225	97.786.132	47.553.610
Koprivničko-križevačka	160.612.379	727.704	30.844.475	181.890.422	42.652.359	204.513.390	1.787.640	115.048.894	149.939.124	43.242.181
Primorsko-goranska	1.207.380.167	842.430	151.170.775	872.150.197	323.388.832	1.130.062.315	48.415.032	947.629.853	484.337.022	289.495.753
Virovitičko-podravska	153.072.656	151.383	17.679.307	115.984.537	22.798.198	165.043.972	5.943.782	44.755.944	64.162.932	11.161.905
Dubrovačko-neretvanska	434.029.770	28.750	64.144.042	156.508.593	174.631.223	543.060.138	6.497.639	350.172.679	153.121.291	142.688.460
Bjelovarsko-bilogorska	202.564.415	85.028	45.219.545	105.762.386	36.113.955	240.061.888	1.694.195	103.239.480	115.634.709	47.553.260
Krapinsko-zagorska	121.968.308	32.250	43.072.172	100.405.302	25.660.854	86.421.404	552.759	110.187.574	55.619.366	24.448.006
Ličko-senjska	177.969.317	3.234.373	25.668.300	166.975.807	98.117.064	131.985.994	3.337.275	67.096.550	39.722.214	21.103.772
Karlovačka	301.824.513	402.205	47.703.500	244.731.159	96.725.257	328.149.601	2.750.028	128.440.585	149.077.351	49.201.564
UKUPNO	12.475.428.748	16.001.234	1.468.525.160	11.482.240.794	3.174.646.442	16.433.549.453	897.245.238	8.619.168.733	9.019.124.408	4.376.941.844
67.962.872.054	18,36	0,024	2,16	16,89	4,67	24,18	1,32	12,68	13,28	6,44

Izvor: izrada autora prema Ministarstvo financija

Tablica 3. prikazuje vrijednosti odnosno iznose sume rashoda na razini gradova unutar jedne županije. Rashodi svih jedinica su zbrojeni i čine ukupnu vrijednost svakog razreda funkcijske klasifikacije. Prvo što je moguće uočiti je da razred rashoda koji se odnose na obranu ima puno veće vrijednosti nego što je to slučaj na razini županija. Slučaj bez rashoda u razredu obrana postoji u tri skupine gradova u županijama uz Grad Zagreb. Izvor navodi kako se ti rashodi odnose u većini slučajeva na civilnu obranu. Ona se odnosi na organiziranje civilne obrane raznih namjena i organizacija vježbi u kojima sudjeluju građani. Izuzme li se ponovna dominacija Grada Zagreba u gotovo svim razredima možemo reći da najveće rashode u najviše razreda imaju gradovi u Splitsko-dalmatinskoj, Istarskoj i Primorsko-goranskoj županiji. Najmanje vrijednosti u gotovo svim razredima imaju gradovi u Krapinsko-zagorskoj, Virovitičko-podravskoj te Brodsko posavskoj županiji.

Najveći rashodi nastaju u razredu usluga unapređenja stanovanja i zajednice koji postižu gotovo 16,5 milijardi kuna, koji se odnose na opskrbu vodom, električnom energijom za rasvjetu, te razvoj stanovanja i zajednice i istraživanje. S nešto manjim vrijednostima u odnosu na prethodno spomenut razred ali međusobno približnim vrijednostima najveći rashodi nastaju u razredu općih javnih usluga s gotovo 12,5 milijardi kuna i ekonomskih poslova s gotovo 11,5 milijardi kuna. Izvor navodi da se rashodi u razredu općih javnih usluga u gradovima odnosi najvećim dijelom na izvršna i zakonodavna tijela te financijske i fiskalne poslove dok se rashodi u razredu ekonomskih poslova odnosi najvećim dijelom na promet.

Tablica 4 prikazuje nam sumu rashoda po razredima u općinama po županijama. Rashodi svih jedinica su zbrojeni kako bi se dobila vrijednost cjelokupnog razreda. U tablici se uočavaju znatno manje ukupne vrijednosti u odnosu na prethodne tablice koje se odnose na raspodjelu rashoda na gradove i županije. Prouče li se ukupne vrijednosti nastalih rashoda po razredima svih općina zajedno uočava se da su najveće vrijednosti odnosno najveći rashodi nastali u razredima općih javnih usluga i usluga unapređenja stanovanja i zajednice sa približnim iznosima od 5 milijardi kuna. S nešto manjim iznosom slijede ekonomski poslovi s gotovo 3,5 milijarde kuna. Po uzoru na sve prethodne usporedbe u prethodnim tablicama najmanji iznos pripada razredu obrane sa približno 13 milijuna kuna.

Usporede li se razredi rashoda na razini općina po županijama najveći rashodi nastaju u općinama Primorsko-goranske, Istarske i Zadarske županije te Osječko-baranjske u pojedinim razredima. Ukoliko se promatra razred rashoda koji ima najmanju ukupnu vrijednost najveći rashodi nastaju u općinama Splitsko-dalmatinske županije. Ne može se reći točno u kojim općinama koje županije nastaju najmanji rashodi. Požeško-slavonska, Bjelovarsko-bilogorska i Krapinsko-zagorska su županije s općinama koje imaju najmanje rashode u više razreda. Iako županija s više razreda rashoda najmanjim rashodima u općinama Požeško-slavonske i Krapinsko-zagorske županije nastaje oko 1,5 milijuna kuna rashoda u razredu zdravstva kao i većini ostalih.

5. ZAKLJUČAK

Proračun Republike Hrvatske razvijao se tijekom cjelokupnog postojanja Republike Hrvatske po svim svojim načelima. Svako pojedino razdoblje donosilo je svoj pečat u njegovom usavršavanju i organiziranju. Propisani su zakoni, zakonski akti i podzakonski akti za svaki segment. Proračun države se može shvaćati i samim proučavanjem kućnog, obiteljskog organiziranja budžeta ili proračuna uzevši u obzir razliku u vrijednosti pojedinih stavki pa i cjelokupnog proračuna. Svaki proračun bio on državni ili proračun jedinica lokalne ili regionalne samouprave ima proračunske i izvanproračunske korisnike koji ovise o njemu. Iz proračuna svake jedinice moguće je odrediti ciljeve i proučiti postignuća svake od njih na kraju razdoblja. Proračun ne koristi samo proračunskim i izvanproračunskim korisnicima već i svakoj zainteresiranoj osobi.

Postoji više vrsta klasifikacija za istraživanje i razmatranje sredstava neke ili svih jedinica samouprave. Funkcijskom klasifikacijom dobiva se jasan uvid u rashode bilo to na razini županija, gradova ili općina. Funkcijskom klasifikacijom dijelimo rashode po razredima, a svaki razred ima podrazrede rashoda koji ga tvore. Sumom podrazreda dobivamo ukupnu vrijednost svakog pojedinog razreda.

Na temelju takvog istraživanja, na razini županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj može se zaključiti da najveće rashode ima Grad Zagreb u svim segmentima istraživanja. Vrlo mali udio u rashodima zauzima obrana, u većini slučajeva udio obrane i ne postoji. Većinom rashodi u razredu obrane postoje u općinama i gradovima uz granice, a budući da su većinom granice Republike Hrvatske rijeke te more potrebna je civilna obrana, odnosno istraživanje i obučavanje civila za razne slučajeve nastanka potencijalne opasnosti za građane i infrastrukturu. Razred obrane većinom se povećava u sredinama gdje dolazi do većeg broja nesreća ili nepogoda ili se njihov broj povećava u odnosu na prethodno razdoblje. Veliki rashodi nastaju u razredu usluga unapređenja stanovanja i zajednice. Takve rashode možemo pripisati demografskoj politici. Naime slika demografije kroz godine se mijenja, a u slučaju Republike Hrvatske mijenja se na gore stoga je potrebno poticati i razvijati životni standard pa zbog toga

nastaju i veći rashodi u tom razredu. Promatrajući podatke iz tablica najveći rashodi županija svode se na dva razreda rashoda odnosno obrazovanje i zdravstvo. Obrazovanje i zdravstvo pripadaju nadležnosti županija dok nadležnosti gradova i općina pripadaju usluge unapređenja stanovanja i zajednice pa su samim time u tim razredima najveći rashodi.

Tako se može zaključiti da jedinice lokalne i regionalne samouprave najviše rashoda imaju u onom razredu koji je povezan sa problemom s kojim se ta jedinica susreće. Stoga bi se na taj način moglo riješiti niz pitanja koja se postavljaju i nastaju u Republici Hrvatskoj.

Popis slika:

Slika 1. Opća država

Slika 2. Postupak donošenja državnog proračuna

Slika 3. Struktura državnog proračuna, preuzeto s

Slika 4. Prihodi

Slika 5. Rashodi državnog proračuna

Slika 6. Struktura korisnika proračuna prema organizacijskoj klasifikaciji (plan za 2019. godinu)

Popis tablica:

Tablica 1. Primjer proračuna po programskoj klasifikaciji

Tablica 2. Analiza ukupnih rashoda po razredima u svim godinama po županijama

Tablica 3. Analiza ukupnih rashoda po razredima u gradovima po županijama

Tablica 4. Analiza ukupnih rashoda po razredima u općinama po županijama

Literatura:

Knjige:

1. Babić, M. (2003): Makroekonomija, XIII. Dopunjeno i izmijenjeno izdanje, Nakladnička kuća Mate, Zagreb, str. 491.
2. Bratić, V. (2004). Uloga parlamenta u proračunskom procesu: primjer Hrvatskog sabora. Financijska teorija i praksa, 28(1) 7-23.
3. Jelčić, B., 2001., Javne financije, Zagreb, Informator
4. Otto K. i dr. (2009). Proračunski vodič za građane. Institut za javne financije
5. Vukojević B.: Načelo proračunske ravnoteže u nacionalnom proračunskom sustavu. Poslovna izvrsnost, Zagreb, god. X (2016) br. 2, 242-259.

Zakoni i pravilnici:

6. Zakon o proračunu (NN 87/08, 136/12, 15/15)
7. Pravilnik o polugodišnjem i godišnjem izvještaju o izvršenju proračuna (NN 24/13, 102/17 i 01/20)
8. Pravilnik o proračunskim klasifikacijama (NN 26/10, 120/13 i 1/20)
9. Pravilnik o proračunskom računovodstvu i računskom planu (NN 124/14, 115/15, 87/16, 3/18 i 126/19)

Internet izvori:

10. Ministarstvo financija, financijski izvještaji JLP(R)S <https://mfin.gov.hr/istaknute teme/lokalna-samouprava/financijski-izvjestaji-jlp-r-s/203>
11. Ekonomski fakultet, Zagreb http://www.efzg.unizg.hr/UserDocsImages/PDS/LokalniEkonomskiRazvoj/ulf/ler_Zakonski%20okvir%20i%20obiljeja%20prorauna.pdf
12. Institut za javne financije, Zagreb <http://www.ijf.hr/proracunski/2009.pdf>
13. Ekonomski lab, Zagreb <https://arhivanalitika.hr/blog/b2b-ekonomika-javnog-sektora-4-proracun-i-proracunski-proces/>

IZJAVA O AUTORSTVU RADA

Ja, **Mario Đuretić**, pod punom moralnom, materijalnom i kaznenom odgovornošću, izjavljujem da sam isključivi autor završnog/diplomskog rada pod naslovom **Analiza funkcijske klasifikacije jedinica lokalne samouprave** te da u navedenom radu nisu na nedozvoljen način korišteni dijelovi tuđih radova.

U Požegi, 21. rujna 2020.

Mario Đuretić
