

# Proračunski vodič za građane

---

## Edited book / Urednička knjiga

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

Publication year / Godina izdavanja: **2000**

Permanent link / Trajna poveznica: <https://urn.nsk.hr/urn:nbn:hr:242:101280>

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

Download date / Datum preuzimanja: **2024-11-22**

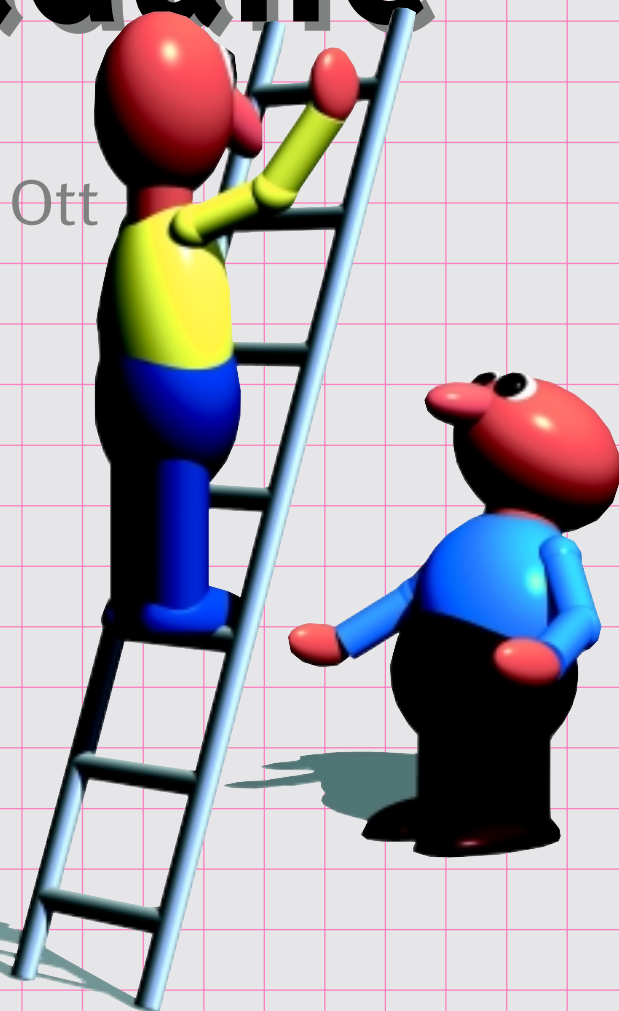


Repository / Repozitorij:

[Institute of Public Finance Repository](#)

# Proračunski vodič za građane

urednica  
Katarina Ott



INSTITUT ZA  
**JAVNE**  
FINANCIJE

Zagreb 2000.

# Proračunski vodič za građane

Urednica  
Katarina Ott

Izdavač  
Institut za javne financije, Zagreb, Katančićeva 5  
<http://www.ijf.hr>

Za izdavača  
Katarina Ott

Glavna urednica  
Katarina Ott

Lektorica  
Zlata Babić

Oprema knjige  
MZB d.o.o.

Naklada  
1500 primjeraka

Priprema  
MZB d.o.o.

Tisak  
Tiskara Puljko

CIP - Katalogizacija u publikaciji  
Nacionalna i sveučilišna knjižnica, Zagreb  
UDK 336.12(497.5)

Proračunski vodič za građane /  
<urednica Katarina Ott>. - Zagreb:  
Institut za javne financije, 2000, 56 str.

ISBN 953-6047-17-9

401130098

# Bilješka

**I**nstitut za javne financije već se gotovo trideset godina izravno ili neizravno bavi proračunom. Mijenjali su se državni i proračunski sustavi, politike, tehnike, metodologije i nazivlja. Mijenjali su se i ljudi koji su se susretali s proračunom. No, on je i dalje, bez obzira na svoje iznimno značenje, za mnoge velika nepoznanica.

Stoga ćemo ga ovim Proračunskim vodičem za građane pokušati približiti svim zainteresiranim čitateljima. Vodič je tiskan na hrvatskome i na engleskom jeziku, a osim tiskanih izdanja postoji i elektroničko, koje se nalazi na stranicama Instituta za javne financije <http://www.ijf.hr>.

Sama namjena Vodiča uvjetovala je potrebu da na njemu rade istraživači Katarina Ott<sup>1</sup>, Anto Bajo i Mihaela Pitarević iz Instituta za javne financije, ali i novinar Željko Ivanković iz časopisa "Banka". Uska suradnja istraživača i novinara trebala bi jamčiti stručnost s jedne, i čitljivost s druge strane. A da bi Vodič bio usklađen s najboljim takvim izdanjima u svijetu, pobrinuo se Stefan Falk iz Center on Budget and Policy Priorities iz Washingtona, institucije s kojom Institut za javne financije blisko surađuje i od koje smo mnogo naučili.

Financijsku potporu izdavanju Vodiča i organizaciji njegove prezentacije pružili su Zaklada Friedrich Ebert, ured iz Zagreba i Ministarstvo financija-Porezna uprava RH.

Kao urednica izdanja i ravnateljica Instituta za javne financije svim spomenutima najljepše zahvaljujem.

Usprkos velikom trošku i trudu, nadam se da će ovo biti tek prvo izdanje našeg Vodiča te da ćemo ga u budućnosti obnavljati, mijenjati i poboljšavati. Stoga unaprijed zahvaljujem čitateljima na svim savjetima i sugestijama, nadajući se da će iduća izdanja biti sve bolja i sve zanimljivija.

U Zagrebu, prosinac 2000.

Katarina Ott

<sup>1</sup> Istraživanje Katarine Ott potpomognuto je sredstvima Research Support Scheme, Open Society Support Foundation, potpora br. 957/1999.



# Sadržaj

Bilješka .....	3
Uvod .....	7
I. Što je proračun .....	9
1. Državni proračun .....	11
1.1 Što prikazuje državni proračun i čemu služi .....	12
1.2. Prihodi državnog proračuna .....	14
1.3. Rashodi proračuna (na što država troši novac) .....	17
1.4. Račun financiranja - deficit, suficit, rebalans .....	25
2. Proračun izvanproračunskih fondova .....	27
Što je konsolidirani proračun središnje države .....	29
3. Proračun jedinica lokalne samouprave i uprave .....	30
4. Konsolidirani proračun opće države .....	33
5. Koliko je velika naša država .....	38
II. Proračunski proces .....	39
1. Tko su glavni sudionici proračunskog procesa .....	40
2. Osnovne faze proračunskog procesa .....	42
Priprema i planiranje proračuna .....	44
Rasprava i odobrenje proračuna .....	45
Izvršavanje proračuna (provedba, nadzor i kontrola) .....	47
Pojmovnik .....	51
Prilog .....	54





# Uvod

U posljednjih šest poslijeratnih godina, od 1995. do 2000. godine, samo u dvije godine, 1996. i 1997., državne vlasti nisu provele rebalans proračuna. To ukazuje na probleme u izradi realnog proračuna i provedbi u propisanoj fiskalnoj godini. Naime, glavni su razlozi za rebalans proračuna nerealnost procjene proračunskih prihoda ili potreba za povećanjem pojedinih izdataka.

Prema objašnjenju državne administracije, razlozi za rebalans u 2000. godini jesu smanjena razina pritjecanja prihoda s obzirom na plan, povećani rashodi izvanproračunskih fondova, neostvarenje planiranih prihoda od privatizacije te potreba povećanog zaduživanja u inozemstvu.

Proračun je, međutim, temeljni dokument ekonomske politike koji nije zamišljen da se mijenja - u hodu. Iako se realizira godinu dana, u fiskalnoj godini koja se u Hrvatskoj podudara s kalendarskom godinom, život svakoga pojedinog proračuna traje zapravo gotovo dvije i pol godine. Čak devet mjeseci prije početka fiskalne godine, u travnju, Ministarstvo financija dužno je pokrenuti proces planiranja i izrade sljedećeg proračuna, sa svim predviđanjima makroekonomskih kretanja i potreba proračunskih korisnika, a još otprilike sedam mjeseci nakon što mu je istekao rok realizacije revizija kontrolira zakonitost provedbe proračuna i o tome se sastavlja izvještaj koji se prihvaća u parlamentu.

Kvalitetna priprema i realizacija proračuna izraz su i znak zrelosti i stručnosti određene državne uprave, kao i izraz realnosti, kvalitete i snage određene političke volje, pa je time jedan od temeljnih iskaza kompletnoga društvenog života.

U proračunu se, naravno, ne reflektira svjesna volja svih građana, iako svi više ili manje, barem nesvjesno, svojim ponašanjem u ekonomskom životu i svojim aktivnostima utječu na kreatora proračunske politike. No provedba u parlamentu izglasanoga i prihvaćenog proračuna utječe na sve državljane bez iznimke. Proračun, na primjer, izravno ili neizravno snažno utječe na mogućnosti zapošljavanja, visinu plaća, mirovine, dječje doplatke, zdravstvenu zaštitu te stanje, razvoj i cijene usluga komunalne infrastrukture, vode, čistoće i ulične rasvjete, dakle čak i na neposrednu sigurnost građanskog života, što zahtjev za izradom kvalitetnoga i stručnog proračuna podiže na najvišu razinu.

**Zbog čega smo napisali ovaj vodič?** U Hrvatskoj na jednome mjestu ne postoji cjelovita informacija o proračunu te proračunskom procesu. Za pregledavanje velike količine papira, posebice zakona i stručnih članaka, treba dosta vremena kako stručnjacima koji se bave proračunom, tako i djelatnicima u Ministarstvu financija i ostalim ministarstvima. Nije, na primjer, samo rebalans proračuna već gotovo uobičajena stvar



u proračunskoj politici u Hrvatskoj, očito izazvana nerealnošću planova te naglim zaokretima u provedbi fiskalne politike. Pokatkad je iznimno teško usporediti dva proračuna koji slijede jedan iza drugoga: stavke, mjesta troška naprosto iščezavaju i pojavljuju se negdje sasvim drugdje, što katkad onemogućuju kvalitetnu analizu i projekcije razvoja događaja.

Stoga je vodič kroz proračun prijeko potreban da barem osigura početnu informaciju, npr. o tome koliko proračuna ima u Republici Hrvatskoj, od kojeg pitanja ova knjiga i polazi, a na koje malo tko zna odgovor: kako se dodjeljuju sredstva iz proračuna, kakva je uloga izvanproračunskih fondova, o čemu raspravljaju zastupnici u Saboru i Vladi?

Načiniti pregledan, koristan i čitak uvod u neko područje smatra se najvišim dosegom određene struke, koji se može postići tek kad su svladane sve zamke i raščišćene barem glavne dvojbe. Kad je problem jasan u glavi, postaje jasan i na papiru. Iz toga proistječe i osnovni cilj ovoga vodiča — da čitatelju omogući potpunije razumijevanje sustava državnih financija u kojemu posebnu ulogu ima proračun, te postupke i radnje sudionika uključenih u proces njegove izrade, donošenja i provedbe. **Nikad ne treba smetnuti s uma da je u proračunu javni novac koji se mora koristiti za javne interese.** Vodič je i zamišljen tako da pruži osnovnu informaciju kako država kroz proračun dodjeljuje sredstva, definira prioritete financiranja i donosi odluku čiji je rezultat pružanje dobara i usluga svakom pojedincu.

**Tko bi trebao čitati vodič?** Vodič je namijenjen svima koji su izravno ili neizravno uključeni u sustav državnih financija. Saborski zastupnici, građani, poduzetnici, sredstva javnog priopćavanja, studenti i profesori ekonomskih fakulteta, šira znanstvena i stručna javnost uz pomoć ovog vodiča mogla bi (i trebala) pronaći svoje mjesto u proračunskom procesu te pridonijeti argumentiranijim raspravama o proračunu.

Država ispunjava želje i potrebe onih koji ih uspiju javno iskazati, opravdati i izboriti se za njih. Hoće li to biti i naše želje i potrebe, uvelike ovisi i o nama samima. Vodič treba biti sredstvo koje bi olakšalo razumijevanje proračuna procesom njegova donošenja i izvršavanja. Naši bi građani trebali sagledati svoju poziciju i mogućnosti, te sami povećati vjerojatnost da će biti sastavni dio populacije čije potrebe država mora i treba zadovoljiti.

**Što čitatelj dobiva od vodiča?** Riječ je, dakle, o vodiču, o smjernicama za razumijevanje proračuna i proračunskog procesa, kojemu namjera i namjena nije ni bila odgovoriti na sva pitanja. Međutim, popis Internet adresa i drugih uputa, na primjer onih na zakonske odredbe, omogućuje snalaženje i dolaženje do daljnjih detaljnijih informacija i brojki. Mnoge instruktivne tablice i slike trebale bi pomoći dobivanju cjelovitije slike o državnim financijama.

# I. Što je proračun?

Zbrku može izazvati već sama konstrukcija na koju se nailazi u medijima i uopće u javnom životu o tome “da postoje proračuni izvanproračunskih fondova koji se dijelom financiraju iz proračuna”. A zaista je tako. Svatko elementarno informiran zna da postoji zdravstveni fond, a ako je malo zainteresiraniji, također zna da zdravstveni fond ima svoj proračun, koji se dijelom puni autonomno, a dijelom se izdaci zdravstva financiraju iz proračuna, dakle iz nekog drugog izvora. Županije, općine i gradovi također imaju proračune, koje država evidentira i vodi kao jedinstveni proračun jedinica lokalne samouprave i uprave. Također, malo tko pridaje pozornost na vrlo bitnu razliku između konsolidiranog proračuna **središnje** države i konsolidiranog proračuna **opće** države. Koliko to, dakle, proračuna ima i čemu oni služe?

U Republici Hrvatskoj postoje tri razine proračuna: državni proračun, proračun izvanproračunskih fondova te proračuni jedinica lokalne samouprave i uprave (u nastavku proračun lokalnih jedinica). Sva tri proračuna čine cjelinu - proračun opće države. Proračuna opće države ne prolazi cijelu administrativnu proceduru kao državni proračun, ali je važan kao ukupni pokazatelj koliko je država prikupila prihoda i, što je najbitnije, kako ih je potrošila.

Riječ proračun (engl. budget, njem. Haushalt, fr. budget, tal. bilancio) potječe od srednjovjekovne engleske, francuske riječi bougette, što je deminutiv riječi bouge - kožna torba, odnosno vrećica.

U engleskoj parlamentarnoj terminologiji ta je riječ označavala kožnu torbu u kojoj je ministar financija u parlament donosio prijedlog o prihodima i izdacima države za iduće razdoblje - stoga se i rabi kao naziv za plan prihoda i rashoda u određenom vremenskom razdoblju. U Hrvatskoj se uz riječ budžet upotrebljava i riječ proračun.

...

U objašnjavanju pojma proračuna često se poseže za usporedbom s financijama pojedinca ili obitelji. Dakle, za ostvarenje velikog dijela osobnih odnosno obiteljskih potreba ili želja najčešće je jedna od glavnih pretpostavki novac, koji je, nažalost, ograničen, osobito u odnosu prema željama i potrebama za potrošnjom. Stoga je važno da se želje, odnosno ispunjavanje potreba, uskladi s novčanim mogućnostima. U skladu s tim, racionalno ponašanje zahtijeva da se načini plan prihoda i rashoda, i to za određeno vremensko razdoblje -

dakle osobni ili obiteljski proračun. Veličina tog proračuna ovisi o razini prihoda koji se mogu prikupiti ili zaraditi tijekom godine, a koji se troše za određene namjene, u skladu s prioritetima.

Često su, naravno, rashodi veći od prihoda. Tada se planira zaduživanje ili smanjenje troškova. Kad su, pak, što je najbolje, prihodi veći od rashoda, višak novca se može investirati, posuditi ili štedjeti za budućnost.

Svaki se proračun sastoji od tri dijela: prihoda, rashoda te dijela proračuna koji se naziva računom financiranja. U računu financiranja se evidentiraju manjkovi i način njihova financiranja (dio proračuna u kojemu su prikazana zaduženja i otplate dugova), odnosno u računu financiranja prikazuju se viškovi. Načine i namjene korištenja viškova svake se godine propisuje zakonom o izvršenju proračuna.

I državi, kao i svakom pojedincu, zajednička je briga o redovitom priljevu i odljevu novca. Stoga država proračunom planira:

1. **prihode**, odnosno koliko će novca i na koji način prikupiti u jednoj godini, te
2. **rashode**, odnosno iznos novca koji će potrošiti u toj godini i za koje namjene.

U Republici Hrvatskoj se Zakonom o proračunu (NN 92/94) određuje planiranje, način izrade, donošenja i izvršavanja državnog proračuna, proračuna lokalnih jedinica te proračuna izvanproračunskih fondova. Znači, sve tri razine proračuna (državni proračun, proračuni lokalnih jedinica i proračuni izvanproračunskih fondova) imaju svoje prihode i rashode. Da bi se saznalo kolika je ukupna javna (državna) potrošnja, valja zbrojiti sve tri vrste proračuna i prikazati ih kao jedan - proračun opće države.

Odnosi između tih proračuna mogu se prikazati na način

### Proračun opće države

**Državni proračun (1)**  
prihodi te rashodi proračunskih korisnika (ministarstava, državnih agencija i sl.) i svih onih koji se financiraju iz državnog proračuna

**Proračuni izvanproračunskih fondova (4) i javna poduzeća (1):**

Mirovinski i Zdravstveni fond,  
Zavod za zapošljavanje, Sredstva doplatka za djecu i Javno poduzeće Hrvatske vode

**Proračun lokalnih jedinica (564) - županije, općine i gradovi te Grad Zagreb**

predočen na sljedećoj slici (broj u zagradama označava broj različitih proračuna određene vrste).

•••

Država, dakle, prikuplja i troši novac uz pomoć tri različita proračuna, odnosno iz tri dijela istog "novčanika"- proračuna opće države. Međutim, uobičajeno je da

proračuni izvanproračunskih fondova i proračuni lokalnih jedinica jedan dio prihoda dobivaju iz državnog proračuna u obliku tzv. transfera, kao što pokazuju strelice na slici. Sve tri vrste proračuna prolaze više-manje jednake procedure pripreme, donošenja i izvršenja. U vodiču će se uglavnom govoriti o državnom proračunu za koji će se upotrebljavati naziv proračun. Naravno, da bi se dobila što potpunija slika državnih financija, reći ćemo nešto više i o proračunima izvanproračunskih fondova te o proračunima lokalnih jedinica. Valja ipak još jedanput ponoviti: zbrajanjem prihoda i izdataka svih dijelova novčanika - proračuna možemo točno znati koliko je stvarno novca prikupila i potrošila država.

## 1. Državni proračun

Kad se u novinama, u saborskim raspravama i uopće u javnom životu kaže **proračun**, najčešće se misli na državni proračun. O tome je proračunu riječ i kad se čuje da je za školstvo ili poljoprivredu izdvojeno manje novca nego što su npr. učitelji i poljoprivrednici stvarno i očekivali. Ista je stvar sa sanacijom banaka, o čemu se donedavno mnogo pisalo i govorilo: premda je propala, banka je nastavila raditi zahvaljujući novcu dodijeljenom iz proračuna. Prema prvotnom planu, u proračunu za 2000. godinu sve takve je izdatke trebalo zadovoljiti sa 48,3 milijarde kuna prihoda i primitaka iz državnog proračuna.

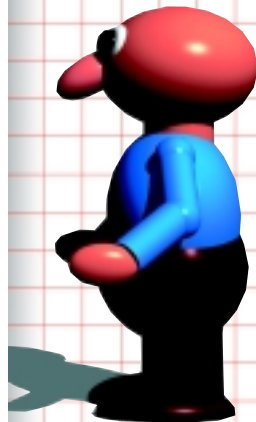
Što je, dakle, državni proračun? Jednostavnu administrativnu definiciju daje **Zakon o proračunu** (NN 92/94), prema kojemu je državni proračun procjena godišnjih prihoda i primitaka, te utvrđeni iznos izdataka i drugih plaćanja države koje odobrava Sabor Republike Hrvatske.

Što su primitci proračuna?  
Primitke čine sredstva dobivena zaduživanjem u obliku primljenih kredita i zajmova, izdavanja obveznica i drugih vrijednosnih papira.

Znači, **riječ je o planu odnosno procjeni prihoda i primitaka te rashoda koje mora odobriti Sabor**. Proračun se obično donosi u prosincu odnosno prije početka (fiskalne) godine na koju se odnosi.

### Što je fiskalna godina?

Vremensko razdoblje od dvanaest mjeseci za koje država planira prihode i rashode. zove se fiskalna godina. U Republici Hrvatskoj fiskalna godina traje od 1. siječnja do 31. prosinca, odnosno podudara se s kalendarskom godinom. U Velikoj Britaniji, međutim, fiskalna godina započinje 1. travnja i traje do 31. ožujka sljedeće kalendarske godine.



## 1.1. Što prikazuje proračun i čemu služi

Tri su glavne funkcije proračuna:

1. prikazuje **najvažnije ciljeve države u fiskalnoj godini**,
2. služi kao instrument kojim država **utječe na ekonomsko stanje zemlje**, te
3. služi kao **sustav kontrole** prikupljanja i trošenja proračunskih sredstava.

Analiza svakoga konkretnog proračuna olakšana je vodi li se briga o njegovoj spomenutoj trostrukoj funkciji. Dakle, ciljevi? Koji ciljevi? Potaknuti poduzetništvo, rast gospodarstva ili dio prihoda usmjeriti u socijalne fondove? Očito, ciljevi neki put mogu biti i kontradiktorni. No iz proračunskih pozicija može se saznati na koji način država planira prikupiti svoje prihode: hoće li se više zadužiti ili će povećati poreze, na primjer? A s druge strane stoji odgovor na pitanje na što te prikupljene prihode država planira utrošiti. Je li joj važnija npr. izgradnja autoceste Zagreb - Dubrovnik ili će novac utrošiti na plaće saborskih zastupnika. Obje strane proračuna, i prihodna i

Proračunom se provode tri cilja ekonomske politike:

### 1. Alokacija ili dodjela javnih dobara građanima

Određena se javna dobra ne mogu, zbog nesavršenosti, osigurati tržištem (npr. nacionalna obrana, izgradnja auto-cesta i sl.). Stoga se određena količina novca iz privatnog sektora preusmjerava državi kako bi ona mogla proizvoditi javna dobra te izabrati poželjnu kombinaciju javnih dobara koju će pružiti (tko će trošiti, na što i koliko).

### 2. Preraspodjela bogatstva (dohotka)

Novac se usmjerava od bogatih stanovnika siromašnima (npr. putem socijalne pomoći), od mladih generacija starijima (isplatom mirovina), te iz visokorazvijenih regija nižerazvijenim regijama (različite vrste dotacija).

### 3. Stabilizacijski cilj

To je stalna briga države za osiguranjem poželjne razine zaposlenosti i niske stope inflacije.

rashodna, odgovaraju na pitanja o ciljevima, čak o najvažnijim državnim ciljevima koji se ostvaruju putem proračuna.

Proračun, nadalje služi kao instrument ekonomske politike kojim se utječe na ekonomsko stanje zemlje (ekonomski rast, zaposlenost, raspodjelu dohotka, potrošnju, štednju, inflaciju itd.).

...

Proračunom se, napokon, osigurava kontrola prikupljanja i trošenje javnog novca:

\* tijekom fiskalne godine - kontrolu proračuna obavljaju uprave u sastavu Ministarstva financija, ali i svako ministarstvo treba obavljati unutarnji nadzor u sklopu samog ministarstva.

\* naknadnu kontrolu, onu nakon izvršenja proračuna, obavlja Državni ured za reviziju.

No u kontroli proračunskog novca nezaobilazna je uloga građana, poreznih obveznika, razmjerna, naravno, stupnju njihove informiranosti i mogućnosti da budu informirani o proračunu. Nepridržavanje pravila trošenja i nenamjensko korištenje proračunskim novcem može biti predmet sankcija. Stoga svaki zakon o proračunu i njegovu izvršenju proračuna sadrži i kaznene odredbe.

...

## **Načelo uravnoteženosti proračuna i način njegove provedbe**

Uza sve spomenuto, kad je riječ o prihodima i rashodima, osnovno je pravilo, da proračun mora biti uravnotežen, dakle da je zbroj prihoda jednak zbroju rashoda. Ispunjavajući spomenute opće ciljeve i posebno deklarirane ciljeve, država troši "javni novac". Priroda tog novca zahtijeva od države da se pridržava racionalnog plana financijskog djelovanja, dakle da proračun bude uravnotežen.

Nepotrebno je i spominjati da rashodi države u jednoj fiskalnoj godini mogu biti i veći od prihoda, što se financira - primicima od zaduživanja. Definicija uravnoteženosti mijenja se tako da zbroj prihoda i primitaka od zaduživanja mora biti jednak zbroju rashoda i otplate dugova, odnosno koliko novca stigne u proračun, toliko se može i potrošiti. Ili, kako je rekao jedan bivši hrvatski ministar financija, proračun je prolazni uplatno-isplatni račun. Uplate u proračun moraju biti jednake isplatama. Slijedi, dakle, pitanje odakle novac stiže u proračun, gdje se troši i kako, te kako država prati i evidentira svoja zaduživanja i otplate dugova.

...

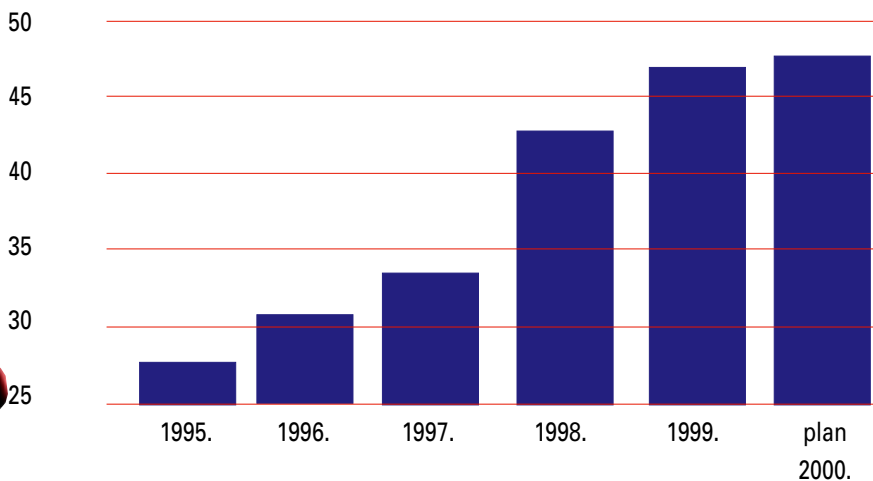
**Gdje pronaći popis prihoda i izdataka državnog proračuna, proračuna izvanproračunskih fondova te proračuna lokalnih jedinica?**

Informacije o prihodima i izdacima te deficitu proračuna, izvanproračunskih fondova i lokalnih jedinica možete pronaći na Internet adresi <http://www.mfin.hr/publikacije.htm> ili u Narodnim novinama (<http://www.nn.hr>). Osim toga, proračuni lokalnih jedinica objavljuju se u službenim glasilima tih jedinica.

Novčanom kaznom od 5.000 do 25.000 kn kaznit će se za prekršaj odgovorna osoba proračunskog korisnika, izvanproračunskog fonda, nositelj izvršne vlasti jedinice lokalne samouprave i uprave, rukovoditelj tijela lokalne samouprave i uprave nadležan za proračun ako: s proračunskog računa isplati neki izdatak koji nije predviđen u proračunu...

## 1.2. Prihodi državnog proračuna

Ukupan iznos prihoda proračuna posljednjih se godina povećava. Tako su ukupni prihodi proračuna u 1995. godini bili 27,98 milijardi kuna, a u 1999. godini 46,35 milijardi kuna. U posljednjih pet godina prihodi proračuna povećali su se za 18,37 milijardi kuna. Iduća slika pokazuje kako su prihodi proračuna rasli u razdoblju 1995.-2000. godine.



Napomena: Iznosi su u milijardama HRK

Prema planu za 2000. godinu ukupni su prihodi državnog proračuna 47 milijardi kuna, uvećani za 1,3 milijarde kuna primitaka koje se planiralo dobiti zaduživanjem, što ukupno čini 48,3 milijarde kuna.

### Iz kojih izvora država prikuplja novac?

Glavni prihodi i primici državnog proračuna potječu od: 1. poreznih obveznika (oporezivanjem), 2. dobivenih potpora, te 3. primitaka od zaduživanja u zemlji ili inozemstvu (o čemu će biti više riječi u dijelu o računu financiranja).

Prihodna strana proračuna u 2000. prema planu, bez zaduživanja iznosi 47 milijardi kuna. Prihodi proračuna dijele se na:

- \* tekuće - porezne i neporezne prihode
- \* kapitalne prihode, te
- \* domaće i inozemne potpore.





## Planirani proračunski prihodi u 2000. godini

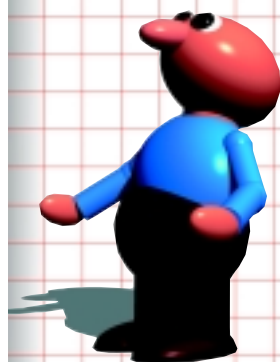


- kapitalni prihodi
- neporezni prihodi
- porezni prihodi

## Tekući prihodi

**Prihodi od poreza**

Neusporedivo najvažniji izvor prihoda za državu su prihodi od poreza. Porezi se plaćaju izravno ili neizravno. Izravne poreze (npr. porez na dohodak, dobit i sl.) izravno snosi porezni obveznik koji jedan dio svog dohotka ili dobiti uplaćuje u državni proračun. Neizravne poreze (npr. PDV, carine i carinske pristojbe) porezni obveznik plaća državi kupnjom robe široke potrošnje, ali i ostale robe i usluga. Od svih vrsta poreza država u 2000. godini očekuje prikupiti 36,6 milijardi kuna. U tablici je prikazana struktura prihoda od poreza od 1995 do 2000. godine.



Tablica 1. Udio pojedinih poreza u ukupnim poreznim prihodima u %

VRSTE POREZA	1995.	1996.	1997.	1998.	1999.	Plan 2000.
porez na dohodak	13,20	14,78	13,09	12,19	11,93	9,20
porez na dobit	3,81	4,46	5,70	6,10	6,17	5,50
porez na promet nekretnina	0,53	0,60	0,77	0,67	0,64	0,71
porez na promet dobara i usluga	48,30	47,33	48,29	4,89	1,01	0,55
porez na dodanu vrijednost				50,16	51,75	54,44
trošarine	18,65	18,82	17,13	14,30	15,69	19,06
carine i carinske pristojbe	14,86	13,90	14,92	10,55	11,58	10,54
ostali porezi	0,65	0,12	0,10	1,13	1,22	0,01
Ukupni porezni prihodi	100	100	100	100	100	100

Izvor: Izvršenja državnog proračuna od 1995.-1999. i Državni proračun RH za 2000. godinu, NN 33/2000.

Od 1995. godine nesumnjivo najveći udio u prihodima od poreza čine prihodi od poreza na promet. Uvođenjem poreza na dodanu vrijednost (u 1998.) prihodi od tog poreza čine više od 50 % poreznih prihoda. Drugi su po značenju prihodi od trošarina (oporezivanje duhana i duhanskih prerađevina, alkoholnih pića i sl.) koji u ukupnim poreznim prihodima sudjeluju prosječno sa 17 %, te prihodi od carina, s prosječnim

udjelom od 12 %. Sve tri vrste poreza pripadaju skupini neizravnih poreza. Manje značenje u strukturi poreznih prihoda imaju porez na dohodak i dobit koji u ukupnim poreznim prihodima sudjeluju s prosječno 11 odnosno 4,5 %. Očito, u Republici Hrvatskoj veći se naglasak stavlja na neizravno oporezivanje poreznih obveznika.

...

**Tko provodi naplatu poreza u Republici Hrvatskoj?**

Taj posao obavlja Porezna uprava, i to preko svojih ispostava. Financijska je policija zadužena za prisilnu naplatu onog dijela poreza koji Porezna uprava nije uspjela naplatiti redovitom procedurom naplate.

### **Neporezni prihodi**

U neporezne prihode pripadaju sva nepovratna plaćanja državi, poput dobiti od javnih i državnih poduzeća te od

Narodne banke Hrvatske. U neporezne se prihode ubrajaju i upravne pristojbe, novčane kazne za kaznena djela te ostali prihodi poput prihoda od državne uprave, naknade za ceste i sl. Neporezni prihodi ne čine znatniji iznos u proračunu. Primjerice, prema planu za 2000. godinu u ukupnim prihodima proračuna sudjeluju sa samo 4 %.

## Kapitalni prihodi

Kapitalni su svi prihodi koji potječu od prodaje kapitalne imovine (npr. od prodaje zemljišta, nematerijalne imovine, robnih zaliha i dr.) s vijekom trajanja duljim od jedne godine.

Dijele se na prihode od:

- \* prodaje građevnih objekata u državnom vlasništvu (prihode od prodaje državnih i vojnih stanova, odmarališta, komunalnih objekata i sl.)
- \* privatizacije
- \* prodaje državnih robnih zaliha
- \* prodaje zemlje (poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu države), te
- \* kapitalnih transfera iz nedržavnih izvora (transferi novca od pojedinaca, privatnih neprofitnih institucija, nedržavnih fondacija, poduzeća i sl.).

Najvažniju i najizdašnijiu stavku kapitalnih prihoda čine prihodi od privatizacije, koji u posljednje dvije godine povećavaju svoj udio u proračunu. U 1997. godini prihod od privatizacije iznosio je 143 milijuna kuna, a u planu proračuna za 2000. predviđalo se čak 8,5 milijardi kuna. Kratkoročno, to je naravno vrlo povoljno, no na dulji rok...? Prihodi od prodaje npr. Hrvatskih telekomunikacija su jednokratni. Kad se jednom prodaju, na prihode od tog oblika imovine, poput državnih banaka, javnih poduzeća, Ine i sl., država više ne može računati. Jedno je sigurno, nakon 2000. godine ti će se prihodi smanjivati a država će morati naći nove izdašne izvore financiranja proračuna ili smanjiti svoje rashode.

## Potpore

Potpore su sva neotplativa, nepovratna plaćanja te plaćanja bez protuobveza primljena od drugih država ili međunarodnih institucija. U potpore ubrajamo ratne odštete i darove za pojedine programe i projekte te za bilo koju drugu svrhu. Potpore se mogu dobivati iz inozemstva, kao i od nadnacionalnih vlasti npr. od Europske unije i sl. Sredstva potpora u proračunu RH dosad nisu imala značajniji udio. To pokazuje tablica br.2.

Tablica 2. Prihodi državnog proračuna u %

	OSTVARENJE					Plan
	1995.	1996.	1997.	1998.	1999.	2000.
I ukupni prihodi i potpore (II +VII)	100	100	100	100	100	100
II ukupni prihodi (III + VI)	99,64	100	100	100	100	100
III tekući prihodi (porezni IV + neporezni V)	97,52	96,42	98,64	95,92	86,38	82,00
IV porezni prihodi	94,73	90,96	92,59	92,05	82,72	77,87
V neporezni prihodi	2,79	5,46	6,05	3,86	3,65	18,00
VI prihodi od kapitala	2,12	3,58	1,36	4,08	13,62	18,00
VII potpore	0,36	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

Izvor: Mjesečni statistički prikaz Ministarstva financija, Ministarstvo financija RH, veljača 2000.

## 1. 3. Rashodi državnog proračuna (na što država troši novac?)

Važno je da se pozicije (stavke) na koje je podijeljena rashodna strana proračuna ne mijenjaju radikalno svake godine, kao što se u posljednje vrijeme događalo: jedne je godine stavka tu, druge je godine nema, pa je teško ustanoviti je li rashod o kojemu je riječ bio jednokratni ili je sad skriven pod nekom drugom stavkom. Jedne su godine transferi zajednicama Hrvata izvan Hrvatske ili stradalnicima Domovinskog rata išli iz Ministarstva obrane, drugi put dijelom iz Ministarstva socijalne skrbi, treći put iz Ministarstva branitelja... I za stručnjake koji se bave analizom proračuna pokatkad je teško ustanoviti kamo odlazi novac i kojim putem. Također, pri analizi realnosti planiranja proračunskih rashoda za sljedeću godinu važno je uočiti trendove smanjivanja ili povećavanja pojedinih stavaka, što je moguće, ili barem lakše, ako se isti rashodi vode svake godine pod istom pozicijom.

Bilo kako bilo, proračun je u dijelu rashoda podijeljen na niz pozicija (stavaka) i računa koje valja pomno istražiti i iz kojih bi se trebalo vidjeti kamo novac odlazi. Rashodi proračuna podijeljeni su na tekuće, kapitalne i "posudbe umanjene za otplate".

Dakle, proračunski izdaci se dijele na:

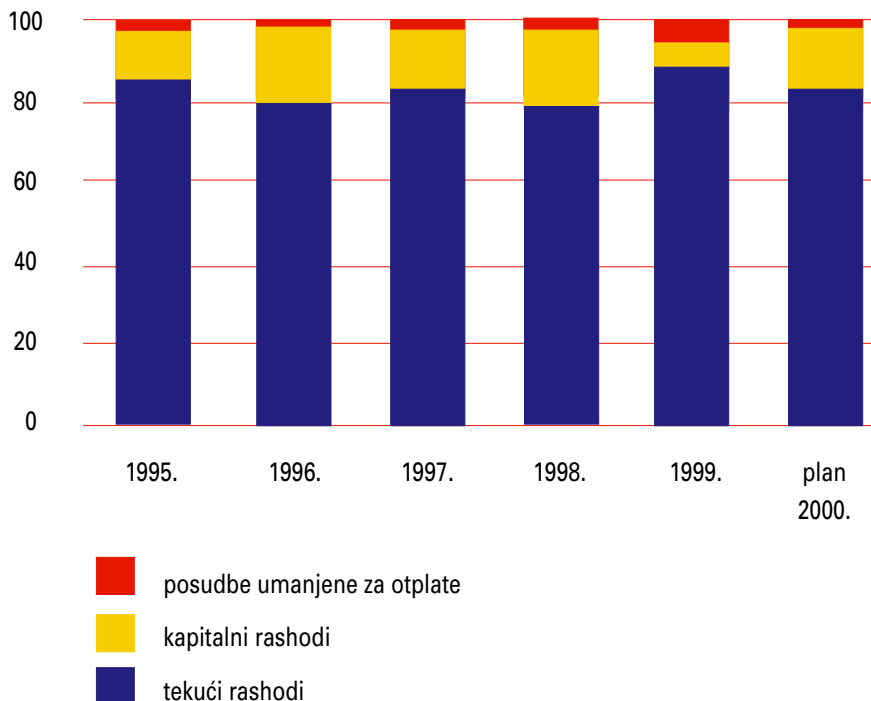
- \* tekuće izdatke
- \* kapitalne izdatke
- \* posudbe umanjene za otplate, koje se pak mogu podijeliti na:
  - dane državne zajmove i udio u glavnici, te
  - otplatu (povrat) zajmova državi.

### Kako su podijeljeni prihodi i rashodi proračuna?

Najbolji način da se informirate o pojedinim prihodima i rashodima proračuna jest da pogledate računski plan proračuna (NN 98/94, NN 15/96, 94/98 i 165/98), te pravilnik o primjeni računskog plana proračuna (NN 165/98). Tako se npr. porezi na dodanu vrijednost, posebni porezi i porez na promet i potrošnju vode na skupini računa 020. Svaki od tih pojedinačnih poreza dalje se dijeli na podskupine računa, npr. PDV na podskupinu 10, a trošarine na podskupinu 20 itd. Podskupine računa pak dijele se na odjeljke i osnovne račune. Ista podjela vrijedi i za rashode.

SKUPINA	PODSKUPINA	ODJELJAK	OSNOVNI RAČUN	NAZIV POZICIJA PRORAČUNA
Prihodi				
020				Porez na dodanu vrijednost, posebni porezi i porezi na promet
020	10			Porez na dodanu vrijednost
020	10	010		porez na dodanu vrijednost
020	10	010	10	porez na dodanu vrijednost
020	10	010	20	porez na dodanu vrijednost pri uvozu
020	10	010	30	porez na dodanu vrijednost na usluge inozemnih poduzetnika
020	20			Posebni porezi (trošarine)
020	20	010		poseban porezi na naftne derivate
020	20	020		poseban porez na alkohol
		030		poseban porez na pivo
-	-	-	-	-
Rashodi				
100				Izdaci poslovanja
100	10			Izdaci za zaposlene
100	10	010		bruto plaće i nadnice
100	10	010	10	plaće službenika i namještenika
100	10	010	20	plaće pripravnika i drugih privremeno zaposlenih
100	10	010	30	plaće za produženi rad službenika i namještenika
-	-	-	-	-

## Ukupni rashodi i posudbe umanjene za otplate (u %)



(Statistički prikaz Ministarstva financija br.49, 52 i 57.).

Grafikon jasno pokazuje da se najveći dio državnih rashoda trošio za tekuće izdatke, koji od 1995. do 2000. godine prosječno čine oko 80 % ukupnih rashoda proračuna. Drugu kategoriju čine kapitalni rashodi, s prosječno 18 %, te dani državni zajmovi (županijama i sl.), s 2 %.

### Tekući izdaci — što je to?

Najkraće, to su sve vrste državnih izdataka od kojih kao rezultat nastaju dobra i usluge s vijekom trajanja kraćim od godine dana. U njih ubrajamo:

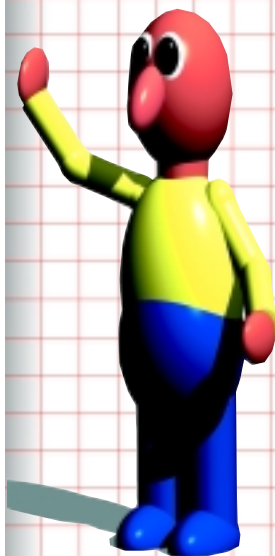
- \* izdatke poslovanja (npr. plaće i naknade zaposlenih u javnim službama)

- \* financijske i ostale vanjske izdatke (npr. otplate glavnice i kamate na dug, obrana, školstvo, platni promet i sl.)

- \* tekuće prijenose i potpore proračunima i proračunskim korisnicima (državnim institucijama, ministarstvima, zdravstvenim institucijama, županijama i sl.)

- \* tekuće prijenose i potpore izvanproračunskim korisnicima (transferi za stavke koje imaju socijalnu komponentu npr. socijalna skrb, dječji doplatnik, sredstva za porodiljni dopust, mirovine, sredstva dodijeljena neprofitnim institucijama, vjerskim zajednicama i sl.)

- \* tekuće prijenose sredstava u inozemstvo (npr. članarine u



međunarodnim institucijama)

\* subvencije (poljoprivredi i sl.)

\* ostale tekuće prijenose (poduzećima, npr. HEP-u, HŽ-u i sl.).

### **Kapitalni izdaci**

Kapitalni se izdaci odnose na pribavljanje dugotrajne imovine, kapitalne transfere te potpore u novcu i stvarima. Kapitalni izdaci odnose se na dobra i usluge koja obično imaju vijek trajanja dulji od jedne godine i mogu utjecati na buduće dohotke i sadašnje stanje imovine. Kapitalni su izdaci u proračunu podijeljeni na ove kategorije:

\* izdaci za nabavu, izgradnju i investicijsko održavanje (gradnja cesta, željeznica, mostova i sl.)

\* domaće kapitalne transfere (financijskim institucijama, poduzećima, građanima i sl.), te

\* kapitalne transfere u inozemstvo (drugim državama, međunarodnim institucijama, pojedincima i sl.).

### **Posudbe umanjene za otplate**

Proračunska stavka posudaba umanjenih za otplate prikazuje zajmove koje država daje korisnicima u zemlji, ali i u inozemstvu, te otplate zajmova danih korisnicima u zemlji ili inozemstvu. U toj su stavci prikazani i udjeli u glavnici javnih poduzeća kao i poduzeća u kojima država ima određen udio. Znači, stavka posudaba umanjenih za otplate podijeljena je na tri dijela.

U prvom dijelu koji se naziva "dani državni zajmovi i udio u glavnici" prikazani su državni dani zajmovi u zemlji (npr. županijama, općinama, građanima, javnim poduzećima, neprofitnim organizacijama, poslovnim bankama i sl.) i u inozemstvu (zajmovi drugim vladama i međunarodnim organizacijama).

Drugi se dio odnosi na otplate odnosno povrat zajmova državi. Jednostavnije rečeno, otplate čine onaj dio novca što ga državi vraćaju svi oni kojima ga je država posudila (županije, građani, javna poduzeća, poslovne banke i sl.).

Treći dio prikazuje udjele države u glavnici javnih i privatnih poduzeća, institucija i ostalih organizacija.

Treba naglasiti da stavka posudaba umanjenih za otplate ne obuhvaća i ne prikazuje transakcije koje država poduzima kada ima višak novca pa ga želi negdje uložiti kako bi zaradila ili kada ima manjak novca pa ga mora posuditi. Treba zapamtiti da se takve transakcije prikazuju u računu financiranja, te da taj račun nema nikakve sličnosti sa stavkom posudaba umanjenih za otplate. Uostalom, o računu financiranja uskoro ćemo nešto više i detaljnije reći.

### **Hitni i nepredviđeni izdaci**

O tome da se i državi kao i pojedincu, može pojaviti potreba za izdvajanjem "hitnih i nepredviđenih izdataka" ne treba

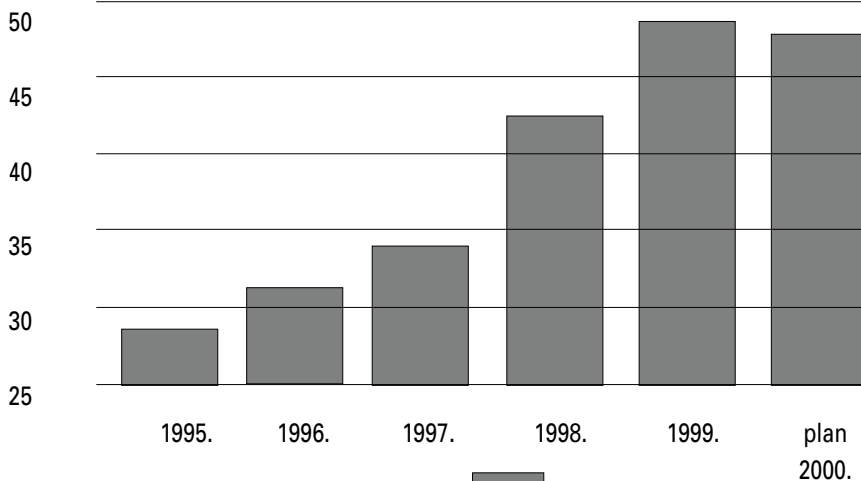
posebno govoriti. Izlaz je, dakako, u nekim pričuvama, koje se nazivaju "tekuće zalihe proračuna". U svezi s tim jedno je od ključnih pitanja tko odobrava korištenje tih pričuva? Vlada RH, predsjednik Vlade ili ministar financija. Primjerice, u proračunu za 2000. godinu propisano je da ministar financija može odobriti korištenje tih pričuva do pojedinačnog iznosa od 100.000 kuna, a predsjednik Vlade do 500.000 kuna. Ostale veće iznose odobrava Vlada. Uvjeti i načini korištenja pričuva propisani su Zakonom o izvršenju proračuna koji se svake godine donosi zajedno s državnim proračunom.

Iznosi i korištenje tekućih proračunskih pričuva mogu se mijenjati od godine do godine. Koliko je koji korisnik potrošio sredstava pričuve, moguće je vidjeti tek nakon završetka proračunske godine. Tek se tada pred Saborom nalazi izvršenje proračuna te popis i iznosi sredstava korištenih iz tekuće proračunske zalihe. Znači, kako su iskorištene tekuće zalihe proračuna za 2000. godinu, vidjet će se tek u svibnju 2001. godine, kada će se na Saboru raspravljati o izvršenju proračuna za 2000. godinu.

### Ukupni rashodi državnog proračuna

Već je rečeno da se u rashodnu stranu proračuna uključuju ukupni izdatci i posudbe umanjene za otplate. Kako se mijenjala ukupna razina rashoda od 1995. godine do danas?

Rashodi državnog proračuna od 1995. do 2000. godine



Napomena: Iznosi su u milijardama HRK

Rashodi državnog proračuna od 1995. godine su se gotovo udvostručili. Tako su u 1995. godini rashodi bili 28,6 milijardi kuna. U sljedećih se pet godina povećavaju i u 2000. godine planiraju se u iznosu od 48,3 milijardi kuna. To je i više nego dovoljan razlog da se pogleda strukturu rashoda, posebice u razdoblju najvećeg rasta, odnosno u 1998. i 1999. godini.

Za dobivanje cjelovite slike o tome kako su raspoređeni proračunski rashodi valja pratiti standardnu proračunsku

klasifikaciju. Proračunske rashode prikazuju tablice 3. i 4., koje su sastavljene prema administrativnoj i funkcionalnoj klasifikaciji proračuna. Administrativna klasifikacija pokazuje gdje se novac trošim a funkcionalna pokazuje za što se on troši.

Treba napomenuti da rashodi prikazani prema administrativnoj klasifikaciji obuhvaćaju i dio sredstava iz računa financiranja koji se odnosi na zaduživanje (otplate kamata i glavnice državnog duga) a predložen je unutar stavke Ministarstva financija. Prema funkcionalnoj klasifikaciji, rashodi su za 1998. i 1999. manji zahvaljujući razlici koja ne obuhvaća račun financiranja. Za sada valja obratiti pozornost na to kako se novac raspodjeljivao pojedinim korisnicima odnosno koji su to proračunski korisnici pojeli najveći dio proračunskog kolača.

Tablica 3. Administrativna klasifikacija proračunskih rashoda u %

Proračunski korisnici	1995.	1996.	1997.	1998.	1999.	Plan 2000.
Ministarstvo financija	12,20	17,30	18,57	22,19	18,60	26,76
Ministarstvo obrane	35,96	25,51	23,94	15,74	10,72	8,71
Ministarstvo pomorstva prometa i veza	7,52	9,98	8,98	8,86	10,09	6,33
Ministarstvo rada i socijalne skrbi	4,37	6,30	7,81	7,94	10,48	11,30
Ministarstvo prosvjete i športa	8,89	8,47	8,37	7,76	8,58	8,99
Ministarstvo unutarnjih poslova	9,54	8,79	8,73	6,90	6,10	5,72
Ministarstvo razvitka, useljeničtva i obnove (od 2000)						
Ministarstvo za javne radove, obnovu i graditeljstvo	3,09	5,32	5,16	5,43	4,04	5,17
Ministarstvo hrvatskih branitelja Domovinskog rata			0,00	4,66	4,91	4,49
Državni zavod za zaštitu obitelji, materinstva i mladeži			2,04	3,00	4,00	3,81
Ministarstvo znanosti i tehnologije	3,79	3,62	3,66	3,52	3,51	3,78
Ministarstvo poljoprivrede i šumarstva	1,78	1,87	1,92	2,55	3,01	3,15
Ministarstvo zdravstva	1,41	2,21	0,47	1,90	2,21	2,30
Ministarstvo pravosuđa (od 2000. god.)						
Ministarstvo pravosuđa, uprave i lokalne samouprave	1,93	1,97	2,02	1,91	2,38	3,67
Ministarstvo uprave (Državno ravnateljstvo za državnu upravu i samoupravu)	1,36	1,16	1,22	1,09	1,08	
Ministarstvo kulture	0,58	0,61	1,04	0,90	0,90	0,97
Državna uprava za vode	0,03	0,31	0,29	0,67	0,80	0,67
Ministarstvo gospodarstva	0,85	1,10	0,99	1,55	5,43	0,76
Ministarstvo vanjskih poslova	1,17	0,84	0,88	0,74	0,71	0,58
Ministarstvo turizma	0,18	0,21	0,19	0,53	0,61	0,53
Vlada RH	4,03	2,96	2,55	0,37	0,34	0,31
Hrvatski centar za razminiranje				0,20	0,29	0,42
Hrvatski državni sabor	0,15	0,19	0,20	0,18	0,26	0,23
Ured za nacionalnu sigurnost	0,01	0,22	0,26	0,13	0,14	0,10
Ministarstvo prostornog uređenja, graditeljstva i stanovanja	0,35	0,29	0,07	0,06	0,09	
Državni zavod za statistiku	0,11	0,08	0,09	0,06	0,09	0,07
Državni inspektorat				0,05	0,08	0,23
Državna uprava za zaštitu prirode i okoliša	0,03	0,02	0,02	0,08	0,08	0,17



Proračunski korisnici	1995.	1996.	1997.	1998.	1999.	Plan 2000.
Državna geodetska uprava	0,09	0,13	0,11	0,09	0,08	0,19
Državni hidrometerološki zavod	0,11	0,09	0,10	0,08	0,08	0,07
Državni ured za reviziju	0,08	0,06	0,06	0,05	0,07	0,07
Predsjednik Republike Hrvatske	0,05	0,05	0,05	0,04	0,06	0,04
Ministarstvo povratka i useljništva		0,00	0,04	0,03	0,01	
Ministarstvo privatizacije	0,00	0,01	0,03	0,02	0,00	
Hrvatska izvještajna novinska agencija				0,04	0,04	0,03
Državni zavod za normizaciju i mjeriteljstvo	0,04	0,03	0,03	0,02	0,03	0,03
Ustavni sud RH	0,04	0,03	0,03	0,02	0,04	0,04
Državni zavod za intelektualno vlasništvo (patente95)	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01
Komisija za vrijednosne papire			0,01	0,01	0,01	0,01
Hrvatska agencija za promicanje ulaganja				0,01	0,01	0,01
Državni hidrografski institut	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01
Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja			0,00	0,01	0,01	0,01
Hrvatska informativno-dokumentarna referalna agencija					0,01	0,01
Ured pučkog pravobranitelja	0,01	0,01	0,00	0,00	0,01	0,01
Komisija za odnose s vjerskim zajednicama					0,00	0,00
Državni zavod za makroekonomske analize i prognoze	0,01	0,01				
Državna uprava za zaštitu kult. i prirodne baštine	0,21	0,21				
Državno ravnateljstvo za robne rezerve	0,01	0,03				
Ministarstvo za europske integracije (od 2000. godine)						0,05
Ministarstvo za obrt malo i srednje poduzetništvo (od 2000. godine)						0,23
Ukupni rashodi	100	100	100	100	100	100

Izvor: Ministarstvo financija RH, 2000.

Prvih sedam ministarstava "pojelo" je gotovo 80 % proračunskog kolača. Preostali, neusporedivo veći broj korisnika imao je na raspolaganju samo 20 % udjela u ukupnim rashodima.

...

### Klasifikacija proračuna

Proračunski rashodi mogu biti klasificirani administrativno i funkcionalno. Administrativna klasifikacija podrazumijeva da se rashodi prikazuju prema administrativnim jedinicama koje se koriste sredstvima iz proračuna (Ministarstvo obrane, Ministarstvo rada i socijalne skrbi itd.). Funkcionalna klasifikacija prikazuje iznose potrošene na određene namjene poput obrane, obrazovanja, zdravstva, javnog reda i sigurnosti itd. Sama činjenica da je neki iznos dodijeljen nekome ministarstvu ne znači da se on zaista i troši u toj instituciji za tu namjenu. Ministarstvo obrane, primjerice, može davati razne socijalne pomoći bivšim vojnicima. U tom slučaju iznos bi se funkcionalno trebao voditi kao socijalna skrb, a ne kao obrana. Stoga promatranje samo administrativnog proračuna može zavesti saborske zastupnike u procjenama i odlučivanju o dodjeli proračunskih sredstava.

Za bolji uvid u to kako su se trošila proračunska sredstva prema pojedinim namjenama potrebno je pogledati i funkcionalnu klasifikaciju. Rashodi prikazani prema



funkcionalnoj klasifikaciji, ponavljamo, manji su jer u njih nisu uključena sredstva zaduživanja koja su prikazana u računu financiranja.

Tablica 4. Rashodi državnog proračuna prema funkcionalnoj klasifikaciji u mil. HRK

	1997.	%	1998.	%	1999.	%	Plan 2000.	%
1. Opće javne službe	2.182	6,30	3.382	8,17	3.047	6,4	2.572	5,4
2. Obrana	6.990	20,30	7.373	17,81	5.617	11,9	4.786	10,0
3. Javni red i sigurnost	4.169	12,10	4.251	10,27	4.628	9,8	4.845	10,2
4. Obrazovanje	4.050	11,80	4.669	11,28	5.718	12,1	6.501	13,6
5. Zdravstvo	184	0,50	817	1,97	476	1,0	466	1,0
6. Socijalno osiguranje i zaštita	6.451	18,80	8.025	19,39	11.300	23,9	11.818	24,8
7. Stanovanje i komunalna djelatnosti	2.069	6,00	2.620	6,33	2.025	4,3	1.550	3,3
8. Rekreacija, kultura i religija	539	1,60	577	1,39	842	1,8	898	1,9
9. Gorivo i energija	-	-	-	-	0,7	0,0	0,3	0,0
10. Poljoprivreda, šumarstvo, ribolov i lov	616	1,80	1.103	2,66	1.245	2,6	1.520	3,2
11. Rudarstvo, industrija i graditeljstvo	692	2,00	729	1,76	2.819	6,0	626	1,3
12. Promet i veze	3.433	10,00	4.073	9,84	5.304	11,2	4.558	9,6
13. Ostali ekonomski poslovi i usluge	648	1,90	548	1,32	659	1,4	753	1,6
14. Troškovi koji nisu klasificirani u glavne skupine	2.364	6,90	3.222	7,78	3.694	7,8	6.806	14,3
<b>UKUPNI RASHODI</b>	<b>34.395</b>	<b>100</b>	<b>41.390</b>	<b>100</b>	<b>47.379</b>	<b>100</b>	<b>47.705</b>	<b>100</b>

Izvor: Mjesečni statistički prikaz Ministarstva financija br.56, lipanj 2000.

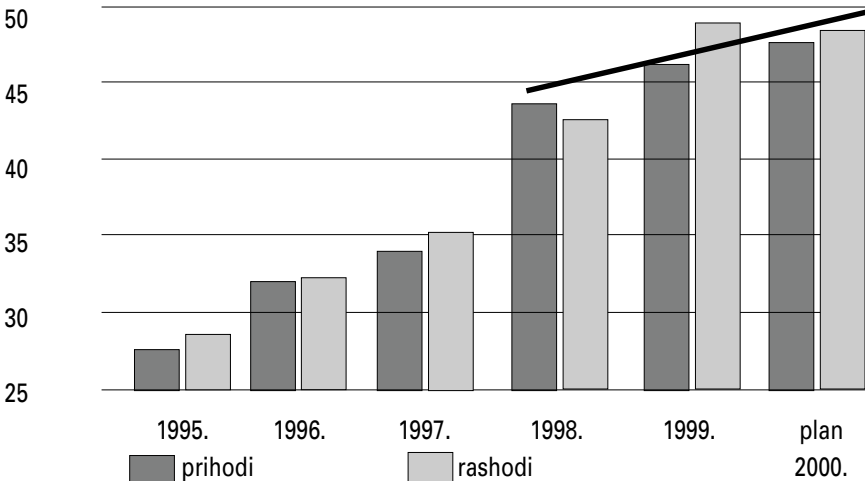
Najveći dio rashoda prema funkcionalnoj klasifikaciji u razdoblju od 1997-2000. odlazio je na obranu, obrazovanje, socijalno osiguranje i zaštitu, te opće javne (administrativne) usluge.

Treba istaknuti da se rashodi za obranu smanjuju s 20 % u 1997. na 11,9 % u 1999., odnosno na 10 % u planu proračuna za 2000. godinu. Isto je i s izdacima za javni red i sigurnost, koji se smanjuju s 12 % u 1997. na 9,8 % u 1999. godini. Prema funkcionalnoj klasifikaciji rastu rashodi za socijalno osiguranje i zaštitu s 18,8 % u 1997. na 24 % u 1999. godini. Rashodi za promet i veze (izgradnja cesta, mostova i sl.) čine prosječno oko 10 % rashoda prikazanih funkcionalnom klasifikacijom.

## 1.4. Račun financiranja - deficit, suficit, rebalans

Dakle, ako su proračunski rashodi veći od prihoda država se odlučuje za zaduživanje u zemlji ili inozemstvu. Pritom se može zadužiti točno za onaj iznos koji joj je potreban za pokriće prekomjernih rashoda. To jednostavno izgleda ovako: Sabor je izglasao proračun od 48,3 milijarde kuna. Toliki su proračunski rashodi u 2000. godini. Međutim, prihodi su 47 milijardi kuna. Znači, treba nam još 1,3 milijarde kuna da se pokrije nužna razina rashoda u 2000. godini od 48,3 milijarde kuna, pa se država može odlučiti za zaduživanje u inozemstvu.

Međutim, može se dogoditi, kao npr. u 1998. godini, da se pojavi neplanirano velik priljev novca u proračun. U toj je godini proračun, zahvaljujući PDV-u imao "neočekivani" višak ili suficit. Taj je proračunski višak iskorišten za otplate dugova prema inozemstvu, ali i domaćih dugova. Sve takve transakcije (zaduživanja i otplate dugova) koje utječu na manjak ili višak državnog proračuna vode se upravo u dijelu proračuna koji se naziva račun financiranja.



U 1998. godini država je imala višak prihoda nad rashodima koji je iskoristila za otplate dugova. To je godina u kojoj su državni primici bili veći od izdataka financiranja

Napomena: Iznosi su u milijardama HRK

Znači, osim prvog dijela proračuna, koji obuhvaća prihode i izdatke, državni proračun sadrži i drugi dio - račun financiranja. Račun financiranja sastoji se od:

a) primitaka financiranja - novac za koji se država zadužila (npr. kod Svjetske banke, Europske banke za obnovu i razvoj i sl.),

b) otplate - novca kojim država otplaćuje dospjele domaće i inozemne dugove (glavnicu i kamate),

c) stanja viška (suficita). Korištenje viška nije izravno prikazano u računu financiranja. Korištenje (potencijalnih) viškova iz prethode

godine se propisuje zakonom o izvršenju proračuna koji se donosi svake godine zajedno s prijedlogom proračuna za iduću godinu.

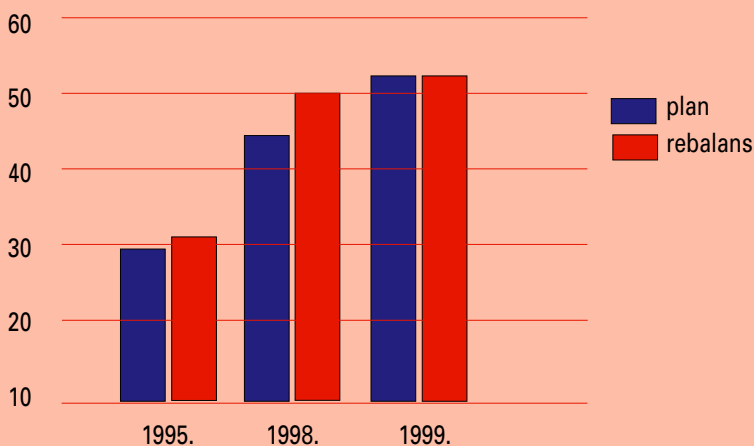
Stoga račun financiranja prikazuje koliko se država namjerava zadužiti u fiskalnoj godini, koliko novca namjerava izdvojiti za otplatu dospjelih dugova te stanje viškova novca.

Dakle, ako se zbroje prihodi i izdaci proračuna jedne fiskalne godine i ako su izdaci veći od prihoda proračun je u deficitu (državi nedostaje novca za sve ono što je planirala napraviti). Ako država nema dovoljno novca za pokriće svojih izdataka, može se odlučiti za instrumente javnog duga (poput zajma ili državnih obveznica). Nadalje, kad-tad država mora i vratiti posuđeni novac pa će i otplate duga biti prikazane u računu financiranja. Također se može dogoditi da proračunski prihodi u nekom razdoblju budu veći od izdataka u istom razdoblju što znači da je proračun u suficitu (višak novca). Način korištenja suficita, prema članku 10. Zakona o proračunu, utvrđuje se zakonom o izvršenju proračuna koji se donosi zajedno s prijedlogom proračuna za iduću godinu.

Time je završena priča o jednom odjeljku (proračunu) našeg novčanika. U nastavku će biti istaknuti osnovni elementi o proračunima izvanproračunskih fondova te će biti objašnjeno što je konsolidirani proračun središnje države.

### Što je rebalans proračuna?

Rebalans proračuna obuhvaća izmjenu proračunskih iznosa odnosno njihovo smanjenje/povećanje u odnosu prema planu proračuna donesenom na početku kalendarske godine. Razlozi rebalansa proračuna često se odnose na nerealnost procjene pojedinih proračunskih prihoda, ali i na potrebu povećanja pojedinih izdataka. Uglavnom su vezani za promjene razine gospodarske aktivnosti koje izravno utječu na redovito pritjecanje prihoda u državni proračun. U posljednjih pet godina (1995.-2000.) u Hrvatskoj su bila već tri rebalansa proračuna: 1995., 1998. i 1999.



Napomena: Iznosi su u milijardama HRK

U Hrvatskoj se i u 2000. godini nastavlja praksa rebalansa proračuna. Razlozi za rebalans su smanjena razina pritjecanja prihoda s obzirom na planirane proračunske prihode, povećani rashodi izvanproračunskih fondova i potreba njihova financiranja, neostvarenje planiranih prihoda od privatizacije te potreba povećanog zaduživanja države u inozemstvu.

## 2. Proračun izvanproračunskih fondova

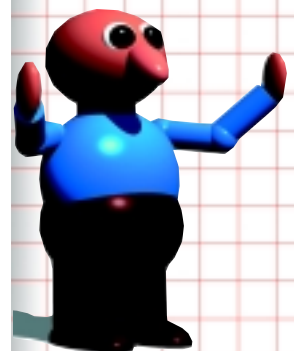
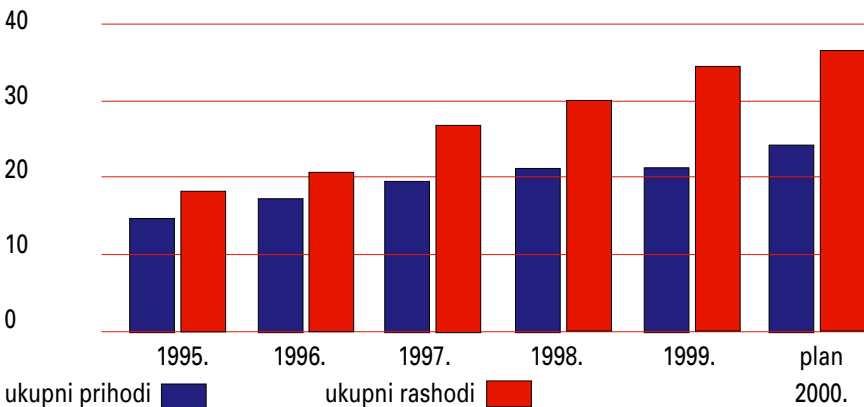
Veći dio svojih socijalnih funkcija država financira putem izvanproračunskih fondova. Pritom se ponajprije misli na zdravstvo, mirovine, zapošljavanje, te socijalnu skrb i doplatke za djecu. Kao izvanproračunski država vodi i proračun javnog poduzeća Hrvatskih voda. Znači, u Hrvatskoj postoji pet izvanproračunskih fondova, a svaki od njih ima svoj proračun. Svi se, međutim, promatraju kao jedan - proračun izvanproračunskih fondova.

Izvanproračunski su fondovi definirani kao pravne osobe osnovane na temelju zakona, a financiraju se iz doprinosa, transfera iz državnog proračuna, prihoda od prodaje dionica (MIO) i sl.

Izvanproračunski fond	Izvori prihoda
1. Republički fond mirovinskoga i invalidskog osiguranja	doprinos iz plaća 10,75% i 8,75 na plaću zaposlenih i dio (koji nedostaje) iz državnog proračuna
2. Hrvatski fond za zdravstveno osiguranje	doprinos 9% iz plaća i 7 % na plaću zaposlenih i dio (koji nedostaje) iz državnog proračuna
3. Hrvatski zavod za zapošljavanje	doprinos 0,85% iz plaća i 0,85% na plaću zaposlenih i dio (koji nedostaje) iz državnog proračuna
4. Sredstva doplatka za djecu	transferi iz državnog proračuna i ostalih prihoda
5. Javno poduzeće Hrvatske vode	prihodi od naknada i transfera iz državnog proračuna

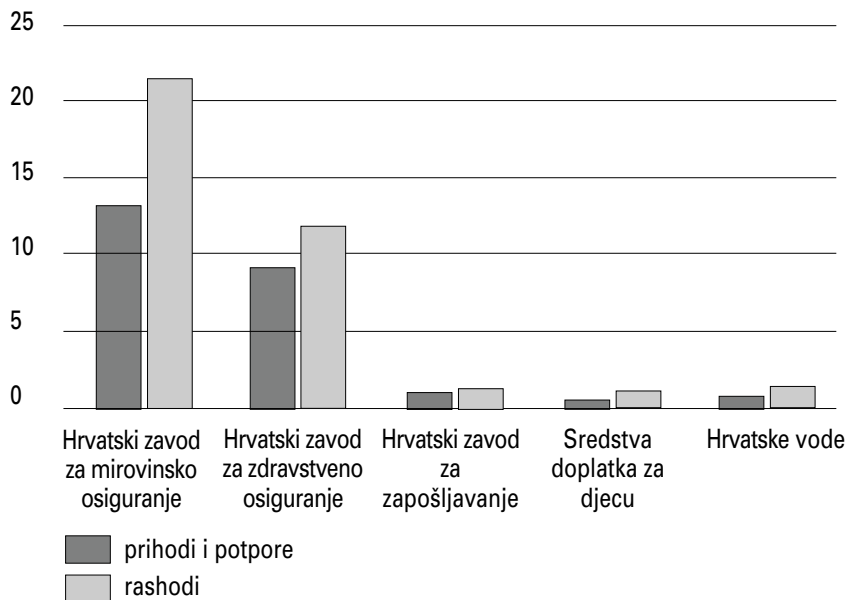
Izvanproračunski fondovi, dakle, ostvaruju prihode iz vlastitih izvora, ali jedan dio prihoda primaju i iz državnog proračuna. Sljedeća slika pokazuje u kojoj je mjeri razina prihoda izvanproračunskih fondova dovoljna za pokriće njihovih rashoda.

Ukupni prihodi i rashodi izvanproračunskih fondova u razdoblju 1995.-2000.



Lako je primijetiti da prihodi izvanproračunskih fondova nisu dostatni za pokriće njihovih rashoda. U razdoblju 1995.-2000. godine u očitom su manjku: u 1995. godini u manjku od 2,6 mlrd kuna, koji se povećava a u 1999. godini dostiže 13 mlrd kn. U 2000. godini planiran je manjak od 12 mlrd kn.

Plan prihoda i rashoda izvanproračunskih fondova u 2000. godini (u milijardama. HRK)



Iz slike je zamjetno da su svi hrvatski izvanproračunski fondovi u 2000. u manjku (deficitu) ne samo ukupno nego i pojedinačno. Tako je samo Mirovinski fond u manjku za 7,8 milijardi kuna. Izlaz iz takvog stanja pokušava se riješiti sredstvima (transferima) iz državnog proračuna, koji su u 2000. godini planirani u visini od 9 milijardi kuna. Ostaje, naravno, pitanje kako financirati ostali manjak

izvanproračunskih fondova. Odgovor je - zaduživanjem. Država se koristi instrumentima javnog duga, odnosno zajmovima te obveznicama koje prodaje na međunarodnom tržištu kapitala kako bi pokrila rashode izvanproračunskih fondova u 2000. godini.

...

**Sažetke proračuna izvanproračunskih fondova možete pronaći u Narodnim novinama ili na internet adresi <http://www.nn.hr> u službenom dijelu lista onoga datuma kada su izglasani i državni proračun te Zakon o izvršenju državnog proračuna. Za 1999. u godinu to su NN 167/98, 17/99, 70/99, 113/99, a za 2000. godinu NN 128/99 te NN 33/00.**

Izvanproračunski fondovi izrađuju svoje proračune usporedno s izradom državnog proračuna. Svaki fond izrađuje svoj prijedlog financijskog plana i dostavlja ga ministru financija do kraja rujna za sljedeću godinu. Potom se sažeci financijskih planova izvanproračunskih fondova prilažu uz prijedlog državnog proračuna i podnose Saboru na raspravu. Nakon rasprave Sabor ih odobrava zajedno s državnim proračunom (obično krajem prosinca za iduću godinu). Više o načinu njihova donošenja možete naći u Narodnim novinama 92/94.

Jednostavna računica odnosa državnog proračuna i izvanproračunskih fondova omogućuje da se dođe do pojma konsolidiranog proračuna središnje države.

...

## Što je konsolidirani proračun središnje države?

Postoje, kao što je rečeno, tri razine proračuna putem kojih država prikuplja i troši novac. Radi lakšeg razumijevanja, proračuni su predočeni kao tri odjeljka jednog "novčanika" - proračuna opće države: državni proračun, proračun izvanproračunskih fondova i proračun lokalnih jedinica.

Konsolidirani proračun središnje države nije ništa drugo do zbroj prihoda, primitaka i izdataka dvaju dijelova koji su iznad lokalnoga: državnog proračuna i proračuna izvanproračunskih fondova. Pri konsolidaciji se eliminiraju (izostavljaju) međusobne transakcije novca (prebacivanje novca) iz jednog dijela državnog proračuna u drugi dio (izvanproračunske fondove).

Sve se to radi kako bi se saznalo koliko je novca ukupno stiglo u ta dva dijela proračuna te koliko je iz njih isplaćeno. Rashodi izvanproračunskih fondova (njihovi manjkovi) djelomice se financiraju iz sredstava državnog proračuna. Da bi se došlo do konsolidirane središnje države, valja proći dva koraka, odnosno obaviti:

1. konsolidaciju unutar izvanproračunskih fondova, što podrazumijeva poništavanje - izostavljanje transakcija (transfera) između pojedinih fondova (npr. onoga novca što ga je Hrvatski fond za zdravstveno osiguranje isplatio Hrvatskom zavodu za zapošljavanje i obrnuto, te isto napraviti za sve ostale fondove),

2. zatim konsolidirati (poništiti) transfere novca isplaćenoga iz državnog proračuna izvanproračunskim fondovima.

Na temelju podataka o planu konsolidiranoga središnjeg državnog proračuna za 2000. godinu vidi se druga razina konsolidacije između proračuna i izvanproračunskih fondova.

Tablica 5. Konsolidirani plan proračuna središnje države za 2000. godinu (u mil. HRK)

<b>Ukupni prihodi i potpore</b>	<b>71.213,1</b>
Državni proračun	47.030,1
Izvanproračunski fondovi	24.183,0
Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje	12.907,0
Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje	9.489,0
Hrvatski zavod za zapošljavanje	823,0
Sredstva doplatka za djecu	1,0
Hrvatske vode	963,0
<b>Ukupni izdaci</b>	<b>73.614,4</b>
Državni proračun	37.192,0
Izvanproračunski fondovi	36.421,4
Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje	20.727,0
Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje	11.962,0
Hrvatski zavod za zapošljavanje	1.124,4
Sredstva doplatka za djecu	1.135,5
Hrvatske vode	1.474,5
<b>Ukupni manjak/višak</b>	<b>-2.400,0</b>
Državni proračun	<b>9.838,1</b>
Izvanproračunski fondovi	<b>-12.238,0</b>
Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje	-7.820,0
Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje	-2.473,6
Hrvatski zavod za zapošljavanje	-301,4
Sredstva doplatka za djecu	-1.132,5
Hrvatske vode	-511,5

Izvor: Narodne novine 33/00.

Konsolidirani prihodi središnje države iznose 71,2 mlrd. kuna. Usporedimo li ukupne konsolidirane rashode od 73,6 mlrd. kuna dobivamo manjak od 2,4 mlrd. kuna konsolidiranog središnjeg proračuna.

Ukupni je manjak izvanproračunskih fondova 12,2 mlrd. kuna, što se pokriva s 9,8 mlrd. kuna transfera iz državnog proračuna tako da se manjak od 2,4 mlrd. kuna konsolidiranog središnjeg proračuna mora financirati zaduživanjem.

Ponovimo, konsolidirani proračun središnje države služi uglavnom kao pokazatelj realnog stanja financijskih odnosa između proračuna i izvanproračunskih fondova.

### 3. Proračun jedinica lokalne samouprave i uprave

Građanima Republike Hrvatske Ustavom je zajamčeno pravo na lokalnu samoupravu i upravu, koje obuhvaća pravo odlučivanja o lokalnim potrebama i interesima. Stoga je Republika Hrvatska podijeljena na gradove i općine (jedinice lokalne samouprave) i županije (jedinice lokalne samouprave i uprave). Lokalne jedinice čine onu treću razinu proračuna pomoću koje država prikuplja i troši novac. U Hrvatskoj svaka lokalna jedinica ima svoj proračun odnosno prihode i izdatke.

•••

Republika Hrvatska ima 20 županija (i Grad Zagreb), 420 općina, 123 grada. Temeljni zakoni koji reguliraju raspodjelu nadležnosti, teritorijalno ustrojstvo te problematiku proračuna lokalnih jedinica su: Zakon o lokalnoj upravi i samoupravi, NN 90/92; Zakon o područjima županija, općina i gradova u RH, NN 90/92; Zakon o Gradu Zagrebu, NN 22/93; Zakon o financiranju jedinica lokalne uprave i samouprave; NN 117/93, Zakon o Zagrebačkoj županiji, NN 69/95; Zakon o područjima županija, općina i gradova u RH, NN 10/97; te u Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o područjima županija, općina i gradova u RH, NN 68/98.

Ipak, bitno je da se svi proračuni lokalnih jedinica vode na razini države kao jedinstveni proračun - proračun lokalnih jedinica. Stoga ne treba ulaziti u analizu proračuna svake lokalne jedinice, samo valja istaknuti da se u proračunu svake lokalne jedinice prikazuju prihodi i primici koji pripadaju toj jedinici, izdaci

potrebni za poslove iz njezinog samoupravnog djelovanja, te primici i izdaci u vezi s imovinom u vlasništvu lokalne jedinice.

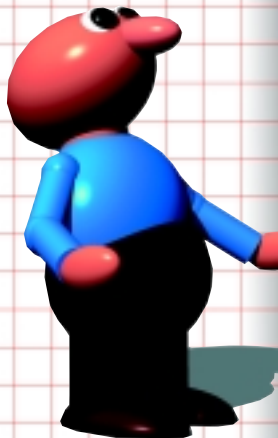
#### Najvažniji prihodi proračuna lokalnih jedinica

Prihodi proračuna lokalnih jedinica vode se na isti način kao i prihodi državnog proračuna. Svi se prihodi lokalnih jedinica dijele na porezne prihode, neporezne prihode, kapitalne prihode te dotacije.

Tablica 6. Prihodi lokalnih jedinica RH u ukupnim proračunskim prihodima

Prihodi	1995.	1996.	1997.	1998.	1999.
porezni prihodi	66,24	55,89	52,73	55,94	51,83
neporezni prihodi	22,69	31,41	33,32	29,25	30,87
kapitalni prihodi	4,80	4,93	6,25	5,12	7,13
dotacije	6,27	7,77	7,70	9,70	10,17
Ukupno	100	100	100	100	100

Izvor: Ministarstvo financija RH, 2000.





Porezi su glavna stavka u proračunima lokalnih jedinica premda je očit trend pada njihova udjela u ukupnim prihodima sa 66,24 % 1995. na 51,83% 1999. godine. Drugi su po značenju neporezni prihodi čiji se udio stalno povećava s 22,69 % 1995. na 30,87 % u 1999. Udio kapitalnih prihoda stalno se povećava i 1999. čini 7,13 % prihoda lokalnih jedinica. Dotacije države lokalnim jedinicama u 1999. obuhvaćaju 10,17 % prihoda lokalnih jedinica.

...

#### Što su dotacije?

Dotacije su sredstva dopunskog financiranja lokalnih jedinica. Pravo na dotacije ostvaruju samo one lokalne zajednice koje imaju ispodprosječni fiskalni kapacitet, odnosno koje vlastitim prihodima ne mogu pokriti potrebnu proračunsku potrošnju. Dotacije pojedine lokalne jedinice ovise o razlici između veličine njezine nužne proračunske potrošnje, te veličine njezina fiskalnog kapaciteta. U Hrvatskoj postoje dvije vrste dotacija: opće i namjenske.

Opće dotacije i način njihove dodjele određen je člankom 48. i 49. Zakona o financiranju jedinica lokalne samouprave i uprave. Županiji na čijem se području prihodi županije, općina i gradova, uz prosječno porezno opterećenje, ostvaruju ispod republičkog prosjeka (izuzevši Grad Zagreb) osigurava se dotacija iz državnog proračuna u visini razlike između ostvarenih prihoda po stanovniku i 75 postotnoga republičkog prosjeka po stanovniku. Dotacija se ne osigurava županiji na čijem je području visina prireza poreza na dohodak manja od 1,0 % a stope poreza i visine iznosa poreza niže od zakonom propisanih najnižih stopa. Po istom kriteriju županija osigurava dotaciju za fiskalno izravnaje iz svog proračuna općini i gradu, s tim da se kao osnova za fiskalno izravnaje uzima županijski prosjek prihoda po stanovniku. Dodjela dotacija se ne odnosi na gradove s više od 40.000 stanovnika koji mogu uvoditi prirez poreza na dohodak.

Republika Hrvatska može lokalnim jedinicama odobriti i namjensku dotaciju te pomoć za općine i gradove koji su stradali u ratnim razaranjima ili elementarnim nepogodama.

Osnovni izvor financiranja lokalnih jedinica jest zakonom utvrđena podjela zajedničkih poreza između države i nižih razina vlasti (lokalnih jedinica). Zajednički su porezi: porez na dohodak, porez na dobit, porez na priređivanje igara na sreću i porez na promet nekretnina, koji se dijele između države, županije, grada odnosno općine. Sljedeća tablica pokazuje u kojem je postotku podijeljena porezna osnovica između pojedinih razina vlasti.

Tablica 7. Zajednički porezi i raspodjela među razinama vlasti (u %)

Porezi na	Država	Županije	Općine/gradovi	Grad Zagreb
dohodak	60	8	32	—
dohodak (sudjelovanje Grada Zagreba)	50	5	—	45
dobit	70	10	20	—
promet nekretnina	40	—	60	—

Izvor: Zakon o financiranju jedinica lokalne samouprave i uprave, NN 117/93. i NN 33/2000.

U financiranju lokalnih javnih izdataka prevladava financiranje zajedničkim porezima, i to najvećim dijelom po osnovi poreza (i prireza) na dohodak. Dokaz je i udio prihoda od poreza na dohodak u ukupnim poreznim prihodima.

Tablica 8. Glavni porezni prihodi lokalnih jedinica u Hrvatskoj u postotku od ukupnim poreznim prihodima (u%)

Porezi	Županije		Općine		Gradovi		Grad Zagreb	
	1997.	1998.	1997.	1998.	1997.	1998.	1997.	1998.
porez i prerez na dohodak	52,57	54,02	66,61	66,28	66,78	67,46	68,59	69,23
porez na dobit	28,23	27,33	6,82	7,15	17,98	19,07	20,62	22,19
porez na nekretnine	4,17	6,13	22,21	21,54	12,62	10,79	8,80	6,72
tuzemni porez na robu i usluge*	12,95	12,52	4,08	4,70	2,50	2,60	1,99	1,86
ostali porezi	2,08	0,00	0,28	0,32	0,12	0,07	0,00	0,00
Ukupno	100	100	100	100	100	100	100	100

\*Tuzemni porez na robu i usluge obuhvaća poreze na potrošnju, priređivanje zabavnih športskih priredaba, priređivanja igara na sreću i zabavnih igara, reklame, cestovna motorna vozila i plovne objekte.

Izvor: Ministarstvo financija RH, 1998.

Glavni udio u poreznim prihodima lokalnih jedinica imaju porez i prerez na dohodak koji u ukupnim poreznim prihodima sudjeluju s više od 50 %. Udjeli ostalih poreza u ukupnim poreznim prihodima lokalnih jedinica razlikuju se. Tako porez na dobit i tuzemni porez na robu i usluge čini prosječno 27,5 % odnosno 12,7 % poreznih prihoda županija. Drugi po značenju porezni prihod za općine je porez na nekretnine, u prosječnoj visini 22 % itd.

•••

#### Što je prerez?

Prerez je "dodatak" porezu (obično porezu na dohodak) kojemu kao osnovica plaćanja služi iznos već plaćenog poreza. Prerez se obično uvodi na izravne poreze. U Hrvatskoj pravo na uvođenje prireza poreza na dohodak imaju gradovi s više od 40.000 stanovnika. U Hrvatskoj se stope prireza kreću od 6 do 7,5 %, a Grad Zagreb ima stopu prireza 18 %.

#### Postupak donošenja proračuna lokalnih jedinica

Rokovi planiranja, izrade i donošenja proračuna lokalnih jedinica propisani su Zakonom o proračunu (NN 92/94). Postupak je sličan postupku donošenja državnog proračuna. Nadležni lokalni ured izrađuje prijedlog lokalnog proračuna, predaje ga lokalnoj izvršnoj vlasti, a ona ga tijekom listopada tekuće godine podnosi lokalnom poglavarstvu. Poglavarstvo dalje raspravlja o proračunu te sudjeluje u procesu usklađivanja zahtjeva proračunskih korisnika. Nakon procesa usuglašavanja poglavarstvo podnosi prijedlog proračuna skupštini lokalne jedinice na donošenje najkasnije do 15. studenog tekuće godine, za iduću fiskalnu godinu. Skupština je obvezna do 15. prosinca odobriti proračun za sljedeću godinu.

## Rashodi lokalnih jedinica

Tablica 9. Rashodi lokalnih jedinica po funkcionalnoj klasifikaciji u %

RASHODI	1996.	1997.	1998.	1999.	Plan 2000.
opće javne usluge	23,00	19,64	19,52	21,30	21,09
javni red i sigurnost	0,52	0,48	0,44	0,48	1,01
obrazovanje	11,62	11,07	10,72	11,36	10,99
zdravstvo	0,98	0,98	4,30	1,10	0,82
socijalno osiguranje	3,62	3,55	3,23	3,09	3,19
komunalne usluge	26,97	30,64	24,59	23,52	24,92
rekreacija, kultura i religija	9,60	13,24	13,39	16,18	14,58
poljoprivredu, šumarstvo i ribarstvo	0,67	0,85	0,66	0,71	0,86
rudarstvo, obrt i građevinarstvo	4,15	3,34	4,36	3,69	3,73
promet i veze	13,23	10,95	13,04	13,24	12,68
ostali ekonomski poslovi	4,13	4,28	4,65	3,55	4,25
ostali rashodi	1,51	0,98	1,09	1,78	1,89
UKUPNI RASHODI	100	100	100	100	100

Izvor: Ministarstvo financija RH, 2000.

Funkcionalna klasifikacija rashoda lokalnih jedinica u razdoblju od 1996. do 2000. godine pokazuje namjene za koje su se koristila sredstva lokalnih jedinica. U promatranom razdoblju, najveći su rashodi za komunalne usluge, u prosjeku 23 %, drugi su rashodi za opće (administrativne) usluge, prosječno 21 % rashoda proračuna lokalnih jedinica. Slijede rashodi za promet i veze (izgradnja cesta, mostova i sl.) s 11 % te rashodi za obrazovanje koji čine prosječno 10 % rashoda lokalnih jedinica itd.

## 4. Konsolidirani proračun opće države

Već smo rekli da postoje tri razine proračuna u koje država prikuplja i iz kojih troši novac. Konsolidirani proračun središnje države, rečeno je, zbroj je primitaka i izdataka dvaju odjeljaka (državnog proračuna i proračuna izvanproračunskih fondova), pri čemu je najvažnije izostaviti prebacivanje novca (transfere) iz jednoga u drugi dio "novčanika". Za dobivanje potpune slike treba konsolidirati proračun središnje države s proračunom lokalnih jedinica. Na taj se način izostavljaju sve transakcije između svih proračuna i dobiva (konsolidirani) proračun opće države.

U četiri koraka do konsolidiranog proračuna opće države

1. Konsolidacija unutar izvanproračunskih fondova, što podrazumijeva poništavanje - izostavljanje plaćanja između pojedinih fondova (npr. onoga novca što ga je Hrvatski fond za zdravstveno osiguranje isplatio Hrvatskom zavodu za zapošljavanje i obrnuto, te isto napraviti za sve ostale fondove),
2. Konsolidacija plaćanja iz državnog proračuna izvanproračunskim fondovima.
3. Konsolidacija plaćanja između lokalnih jedinica i njihovih proračunskih korisnika (županija i općina/ gradova). Tako se dobiva tzv. konsolidirani proračun lokalnih jedinica (proračun lokalne države).
4. Konsolidacija plaćanja između proračuna središnje države i proračuna lokalnih jedinica čime se dobiva konsolidirani proračun opće

•••

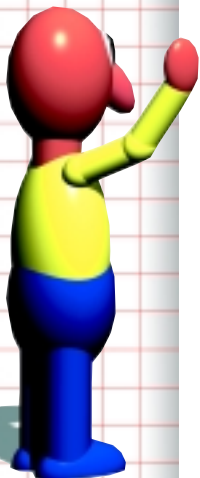
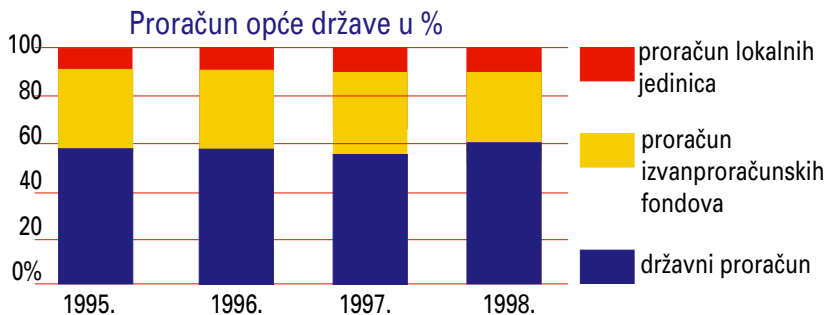
Dakle, proračun (konsolidirani) opće države rezultat je konsolidacije (odnosno poništavanja međusobnih novčanih transakcija) između svih triju dijelova novčanika - državnog proračuna, proračuna izvanproračunskih fondova i proračuna lokalnih jedinica. Samo proračun opće države pokazuje realnu sliku veličine državnog sektora, odnosno prihode i rashode javnog sektora.

U dosadašnjoj praksi u Saboru se nije raspravljalo o proračunu opće države prema odredbe Zakona o proračunu kažu da to treba raditi. Koji su problemi oko izrade proračuna opće države? Djelatnici Ministarstva financija koji se bave proračunom ne uspijevaju "pohvatati" sva plaćanja između proračuna i npr. lokalnih jedinica. Osim toga, djelatnici u odjelima proračuna općina, gradova i županija često nerealno planiraju svoje prihode i rashode i sa zakašnjenjem ih šalju do Ministarstva financija. To je ograničenje u planiranju proračuna opće države i njegovu odobravanju u Saboru.

Službeno se objavljuju samo podaci o izvršenju proračuna opće države. Zadnji raspoloživi podaci su objavljeni sa zaostatkom od dvije godine. Stoga statistika pokazuje tek izvršenje (ostvarenje) proračuna opće države za 1998. godinu. Zbog takvih "tehničkih problema" prijedlog (plan) proračuna opće države još se nije našao na saborskoj raspravi o proračunu. Nepostojanje rasprave o proračunu opće države na sjednici Sabora znači da nema rasprave ni o očekivanome (planiranom) ukupnom višku ili manjku (deficitu ili suficitu) države. Stoga se i pojavljuju problemi u nepostojanju ograničenja na ukupne deficite proračuna opće države zbog kojih je otežano praćenje i evidentiranje razine i strukture javnog duga Republike Hrvatske.

### Kakva je struktura proračuna opće države?

Pogleda li se ukupni iznos proračuna opće države te s tim iznosom usporede udjeli triju spominjanih proračuna (državnog proračuna, proračuna izvanproračunskih fondova i lokalnih jedinica), dolazi se do sljedećih veličina.



Državni proračun (njegovi prihodi i rashodi) u ukupnom iznosu proračuna opće države sudjeluje prosječno s 58 %. Proračun izvanproračunskih fondova u prosjeku sudjeluje s 31 %, a proračun jedinica lokalne samouprave i uprave s 11 %.

Radi boljeg uvida u prihode i rashode države, može se pogledati kako izgleda proračun opće države nakon što se eliminiraju (ukinu) plaćanja između sve tri razine proračuna.

### Prihodi i rashodi (konsolidiranog) proračuna opće države

Prihodi i rashodi proračuna opće države prikazani su za razdoblje od 1995. do 1998. godine, do kada su službeno dostupne i raspoložive informacije o tom proračunu.

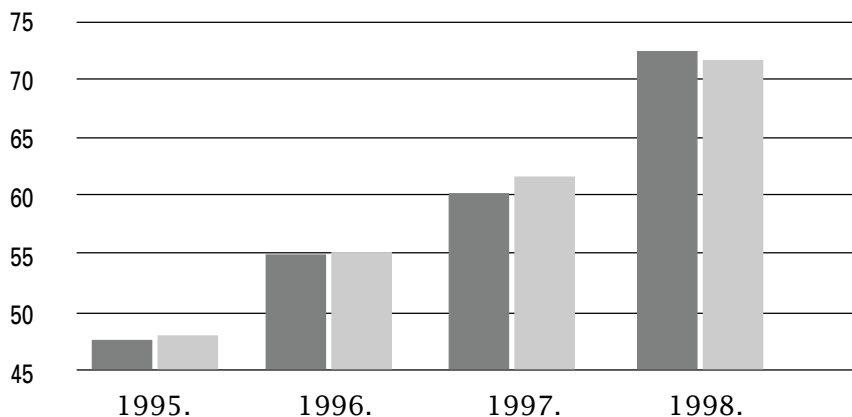
Tablica 10. Konsolidirani proračun opće države (u mil. kn)

	1995.	1996.	1997.	1998.
<b>A) Ukupni prihodi i dotacije (1+2+3)</b>	<b>47.440</b>	<b>54.385</b>	<b>60.200</b>	<b>72.737</b>
1. Državni proračun	27.880	31.367	33.846	43.808
2. Izvanproračunski fondovi	15.191	16.896	19.344	21.067
Fond mirovinskog i invalidskog osiguranja	8.646	9.503	10.926	10.591
Fond zdravstvenog osiguranja	4.520	5.151	5.771	8.166
Fond za zapošljavanje	691	673	631	708
Sredstva doplatka za djecu	782	878	976	542
Hrvatska vodoprivreda	550	688	1.037	1.058
3. Lokalna samouprava i uprava	4.368	6.121	7.009	7.861
<b>B) Ukupni rashodi i posudbe umanjene za otplate(1+2+3)</b>	<b>48.139</b>	<b>54.784</b>	<b>61.697</b>	<b>72.059</b>
1. Državni proračun	26.032	27.376	29.124	33.602
2. Izvanproračunski fondovi	17.976	21.376	29.124	33.602
Fond mirovinskog i invalidskog osiguranja	8.860	10.459	13.795	16.170
Fond zdravstvenog osiguranja	7.083	8.357	8.742	10.776
Fond za zapošljavanje	445	676	714	571
Sredstva doplatka za djecu	820	853	1.003	1.032
Hrvatska vodoprivreda	766	935	1.266	1.553
3. Lokalna samouprava i uprava	4.130	6.126	7.050	8.353
<b>Ukupni manjak/višak (A-B)</b>	<b>-699</b>	<b>-399</b>	<b>-1.497</b>	<b>678</b>

Izvor: Ministarstvo financija RH, 2000.

Ukupni proračunski prihodi opće države povećali su se sa 47,4 milijarde kuna u 1995. godini na čak 72 milijarde kuna u 1998. godini. Do 1997. proračunski rashodi rasli brže od prihoda, odnosno povećali su se sa 48 milijardi 1995. godine na 61 milijardu kuna u 1997. U te su tri godine proračunski rashodi opće države bili veći od proračunskih prihoda. Bila je riječ, dakle, o manjku odnosno deficitu proračuna opće države. Iznimna je 1998. godina u kojoj su proračunski prihodi bili veći od rashoda. Samo u toj godini država je imala višak od 678

milijuna kuna. Na temelju prethodne tablice izrađen je grafikon koji prikazuje promjene razine prihoda i rashoda proračuna opće države u razdoblju 1995.-1998. godine.



Napomena: Iznosi su u milijardama HRK      ■ prihodi      ■ rashodi

Proračun opće države u razdoblju 1995.-1997. godine bio je u manjku (deficitu). Samo u jednoj godini, i to u 1998., prihodi proračuna opće države bili su veći od rashoda. Proračun je bio u suficitu.

Znači li to kako država nema nikakve dugove prema inozemnim vjerovnicima (npr. Svjetskoj banci, MMF-u i sl.) ili čak prema domaćim vjerovnicima (bankama, poduzećima, građanima i sl.)? Odgovor je: NE. Država se zaduživala i prije ali i tijekom cijeloga promatranog razdoblja od 1995. - 1998. godine. Višak (suficit) u 1998. godini korišten je upravo za povrat (otplatu) dugova koje država ima prema domaćim i, posebice, inozemnim vjerovnicima. Svi dugovi države proistekli iz financiranja manjkova opće države (koja obuhvaća tri spomenuta proračuna) nazivaju se **javnim dugom**.

### Što je javni dug?

Javni se dug može definirati kao akumulirana pozajmljena novčana sredstva države, odnosno zbroj svih potraživanja koja prema državi imaju njezini vjerovnici u određenom trenutku. Riječ je o kumuliranim proračunskim manjkovima (deficitima) koje je država financirala zaduživanjem. Pojam javni dug uglavnom se rabi kao sinonim za financiranje deficita javnog sektora (u našem primjeru deficita opće države). Osim naziva javni dug, upotrebljava se i naziv državni dug.

Ovisno o tome duguje li država vjerovnicima u zemlji ili u inozemstvu, razlikuje se, razumljivo, unutarnji i vanjski javni dug. Tek kada se deficitu državnog proračuna dodaju deficiti proračuna lokalnih jedinica, te izvanproračunskih fondova koji imaju deficite (manjak novca), dobije se ukupna zaduženost države prema domaćim ili inozemnim vjerovnicima u određenom trenutku.

Zakonom o izvršenju državnog proračuna za svaku se godinu utvrđuje gornji iznos zaduživanja i ukupni iznos jamstava. Tu odluku donosi Sabor na prijedlog Vlade. Ministarstvo financija vodi popis dugova, izdanih jamstava i zajmova. Odluke o državnom dugu, državnim jamstvima i zajmovima objavljuju se u "Narodnim novinama".

### Koji su osnovni problemi što ih državi donosi veliki javni dug?

1. Zbog otplate kamate i glavnice javnog duga je smanjena količina novca koju bi država mogla koristiti za financiranje javnih potreba (npr. za obnovu ratom stradalih područja, izgradnju auto-cesta, isplatu mirovina i sl.),
2. Otplata javnog duga putem visokih poreza tereti ne samo sadašnje već i buduće generacije poreznih obveznika,
3. Država svojim zaduživanjem ograničava količinu novca koju bi privatni sektor (privatna poduzeća) mogao posuditi npr. u zemlji posebice kada je pristup sredstvima iz inozemstva ograničen, te
4. Prevelik javni dug destabilizira domaće gospodarstvo mogućim povećanjem inflacije, te rasta kamatnih stopa na kredite stanovništvu i poduzećima. Preveliki javni dug smanjuje mogućnosti rasta bruto domaćeg proizvoda.

### Tko su glavni vjerovnici?

Velik dio hrvatskoga javnog duga posljedica je osobitosti bivšega političkog i gospodarskog sustava te raspada SFRJ. To se odnosi na unutarnji, ali i na vanjski javni dug.

Poslovne banke najveći su vjerovnici javnog sektora u zemlji. Potraživanja od opće države iznosila su krajem kolovoza 1999. godine oko 18% ukupne aktive (imovine) hrvatskih poslovnih banaka. Najveći su vjerovnici u inozemstvu službeni kreditori (IBRD, EBRD) i akteri s međunarodnih financijskih tržišta (banke, investicijski fondovi, osiguravatelji i sl.).

## 5. Koliko je velika naša država

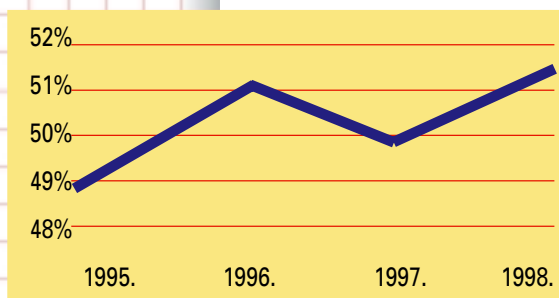
Ovaj se put odgovor na pitanje koliko je velika naša država ne može naći ni u kakvim zemljopisnim atlasima ni u popisima stanovništva. Veličina države u javnim se financijama koristi kao pojam koji označava udio rashoda proračuna opće države u bruto domaćem proizvodu.

**Što je bruto domaći proizvod?**  
Bruto domaći proizvod pokazatelj je ukupne vrijednosti svih dobara i usluga proizvedenih u jednoj zemlji tijekom jedne godine.

•••

Prevelika država, odnosno preveliki udio državne potrošnje u BDP-u može biti pokazatelj da je povećana socijalna uloga države te da država mora financirati takve izdatke (mirovine, zdravstvo i sl.) povećanjem svojih prihoda i rashoda. Prevelik rast državne potrošnje i prevelika država, s druge strane, može biti i pokazatelj kako se veći dio rashoda neracionalno koristi i troši. Stoga se i preporučuje povećanje državnih rashoda u skladu s rastom bruto domaćeg proizvoda.

Naša je država prevelika! S tom se ocjenom slažu mnogi stručnjaci ne samo u zemlji nego i u inozemstvu. Kolika je ona doista, možemo vidjeti iz sljedeće slike.



Udio rashoda naše države u BDP-u od 1995. do 1998. prosječno iznosi oko 50%. To znači da se 50% našeg BDP-a potroši na državu i rashode koje ona financira. Imajući na umu da hrvatski BDP raste po stopama manjim nego državna potrošnja, jedina je mogućnost da se pažljivo prati kako se novac troši, te da se smanje oni

rashodi za koje se neracionalno troši novac poreznih obveznika, odnosno da se, napravi preraspodjela sredstava tako da se financiraju državni prioriteti koji će osigurati i dugoročni gospodarski rast.

•••

Odluke o raspodjeli sredstava proračuna, smanjenju pojedinih rashoda i sl. nalaze se u proračunskom procesu, u kojemu važnu ulogu trebaju imati svi porezni obveznici. To je dodatni razlog da se još bolje upoznaju sve radnje i postupci koji prethode izradi i donošenju proračuna. Zato se valja upoznati s proračunskim procesom i glavnim sudionicima tog procesa.

### Raste, raste država u Hrvata

U Hrvatskoj ne može se sigurno reći koliko je velika država. Tako i Ministarstvo financija potvrđuje kako se u Hrvatskoj u razdoblju 1995-2000. godine povećala razina državne potrošnje te je u 1999. iznosi 54 % BDP-a. Postojeći pokazatelji rasta državne potrošnje ne daju realno stanje jer nisu procijenjene ukupne obveze države niti su jamstva (koja treba otplatiti) uključena u veličinu državne potrošnje i proračunskog deficita. Tako se u *Strategiji gospodarskog razvitka Hrvatske u razdoblju od 2000. do 2003.* tvrdi da bi "uključivanjem nepodmirenih obveza ukupna javna potrošnja u Hrvatskoj iznosila i preko 60 % BDP-a" (Ministarstvo financija RH, 2000).

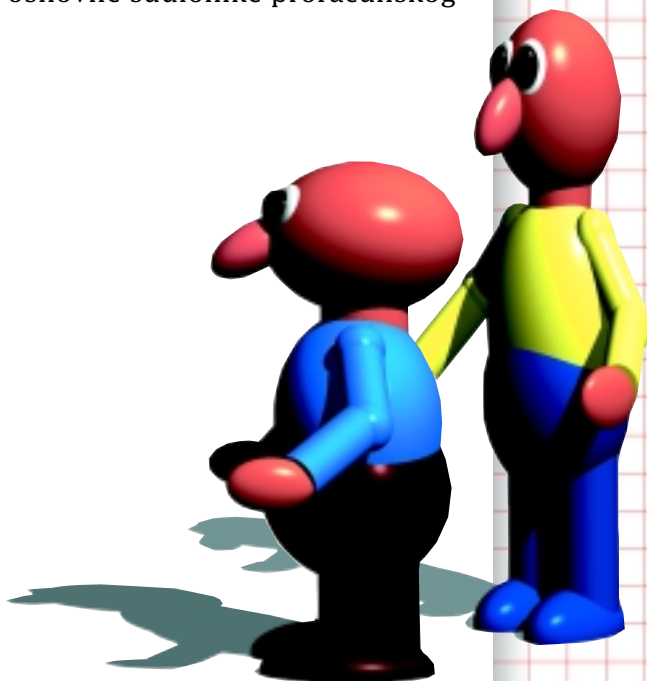


# II. Proračunski proces

proces pripreme, donošenja i izvršavanja državnog proračuna

Proračunski proces predstavlja sustav glavnih pravila (formalnih i neformalnih) koja omogućuju izvršnoj vlasti donošenje odluka što vode pripremi proračuna, njegovu predlaganju i prihvaćanju u Saboru te, konačno, provedbu proračuna. Proračunskim procesom država definira ukupni plan proračuna (kao planiranu razinu prihoda i rashoda), unutar kojega se donose i odluke o raspodjeli proračunskih sredstava. Raspodjelom sredstava proračunski proces postaje korisno sredstvo u osiguranju učinkovitog upravljanja državom.

Zašto je važan proračunski proces? Odluke o načinu prikupljanja i trošenja javnog (našeg) novca donose se tijekom pripreme i prihvaćanja proračuna. To nam je i više nego dovoljan razlog da upoznamo osnovne sudionike proračunskog procesa i njihove uloge.



# 1. Tko su glavni sudionici proračunskog procesa?

U procesu pripreme i donošenja državnog proračuna najvažniji su sudionici: Sabor (kao zakonodavna vlast), Vlada (kao izvršna vlast), Ministarstvo financija i ostali korisnici državnog proračuna, te narod. Reći ćemo nešto više o svakome od njih.

**Sabor (<http://www.sabor.hr/>)** jest predstavničko tijelo građana, kontrolor izvršne vlasti (Vlade) i nositelj zakonodavne vlasti u Republici Hrvatskoj. Hrvatski državni sabor sastoji se od Zastupničkog i Županijskog doma. Domovi Sabora redovito zasjedaju dva puta godišnje: prvi puta između 15. siječnja i 30. lipnja i drugi puta između 15. rujna i 15. prosinca. Sjednice domova Sabora su javne. U tom se razdoblju raspravlja o prijedlozima te urednom izvršavanju proračuna.

Zastupnički dom Sabora ima 21 radno tijelo, a za proračunski su proces najvažniji Odbor za zakonodavstvo i Odbor za financije i državni proračun.

Oba doma Sabora (Zastupnički i Županijski) mogu štiti interese građana. Naime, Sabor putem saborskih odbora i rasprava o proračunu u oba doma analizira programe i fiskalnu politiku koju je predložila Vlada. Sabor je nositelj zakonodavne vlasti pa tek nakon što Sabor odobri izdatke i mjere ubiranja prihoda koje predloži Vlada oni postaju formalnim proračunom za sljedeću godinu.

**Vlada (<http://www.vlada.hr>)** je nositelj izvršne vlasti i provodi politiku koju je utvrdio Sabor. Uloga Vlade u proračunskom procesu jest predlaganje fiskalne politike i definiranje strategije državnog proračuna unutar utvrđenih gospodarskih, socijalnih i političkih ciljeva.

Vlada utvrđuje i sve potrebne mjere ubiranja prihoda te daje prijedloge raspodjele proračunskog novca za pojedine namjene i prioritete.

•••

**Ministarstvo financija (<http://www.mfin.hr>)** pripada skupini korisnika državnog proračuna. Međutim, ovdje je važnija uloga koju Ministarstvo financija ima u proračunskom procesu. Naime, Ministarstvo financija obavlja za državu sve usluge oko primanja sredstava u proračun te plaćanja iz proračuna. Ministarstvo financija

Sve informacije o ustrojstvu i djelokrugu ministarstava i državnih upravnih organizacija možete pronaći u Zakonu o ustrojstvu i djelokrugu ministarstava i državnih upravnih organizacija, NN 48/1999, i Zakonu o izmjenama i dopunama Zakona o ustrojstvu i djelokrugu ministarstava i državnih upravnih organizacija, NN 15/2000. Želite li saznati koliko će trošiti pojedini korisnici državnog proračuna i na što u 2000. godini pogledajte NN 33/00 ili <http://www.mfin.hr/proracun/2000/index.htm>

putem svojih uprava izrađuje i kontrolira proračun, odnosno planira i prati izvršenje javnih prihoda i rashoda. Osim toga, Ministarstvo je odgovorno za prijedloge i savjete vezane za makroekonomski okvir i fiskalnu strategiju (o kojima će biti riječi u nastavku teksta), te za prognoze pritjecanja prihoda i primitaka u državni proračun.

•••

**Korisnici državnog proračuna su** sve institucije, ministarstva, državne agencije i poduzeća koji se financiraju iz državnog proračuna. U tu skupinu pripadaju i Sabor, predsjednik Republike, Vlada te Ministarstvo financija, koji su ujedno i glavni sudionici procesa izrade državnog proračuna. Proračunski se korisnici moraju koristiti proračunskim sredstvima za namjene i ciljeve zbog kojih su i osnovani (Ministarstvo za javne radove, obnovu i graditeljstvo za obnovu ratom stradalih područja, izgradnju cesta i sl.). Kontrola korištenja proračunskih sredstava pojedinih proračunskih korisnika obavlja se pomoću planova u kojima su navedeni glavni programi i namjene za koje se koristi novac iz proračuna.

**Narod.** Živimo u državnoj zajednici u kojoj biramo svoje predstavnike vlasti. Oni odlučuju o svim važnim pitanjima u državi, pa i o proračunu. U proračun se prikupljaju velike količine novca, ali se proračunski novac i troši. Način prikupljanja i, osobito, način trošenja novca iz proračuna nije problem samo naših predstavnika u Vladi, Saboru, Ministarstvu financija i ostalim ministarstvima. Proračun je previše važan da bi bio prepušten igri pojedinih političara i interesnih skupina koje oni mogu zastupati. Narod i različite vladine i nevladine ustanove i organizacije mogu se aktivno uključiti u proračunski proces.

•••

Država troši ograničena proračunska sredstva bez ozbiljnije kontrole. Katkad ona kroz proračun financira čak i privatna poduzeća. Naši predstavnici u vlasti mogu određivati prioritete u financiranju koji ne moraju odražavati i želje nas koji smo ih izabrali. Ipak kroz medije, znanstvene institucije, nevladine ustanove te interesne skupine javnost se

Za kvalitetno upravljanje i korištenje sredstava proračuna Ministarstvo financija je obvezno:

- \* utvrditi ukupnu veličinu javnih izdataka (potrošnje) u idućoj godini,
- \* predložiti proračunskim korisnicima način smanjenja njihovih rashoda (potrošnje) ako njihovi zahtjevi prelaze iznos raspoloživih sredstava u proračunu
- \* dati stručna mišljenja u vezi s kapitalnim ulaganjima proračunskih korisnika
- \* predložiti načine financiranja proračunskog manjka
- \* sastavljati proračunske dokumente
- \* pratiti izvršavanje državnog proračuna
- \* konsolidirati planirane izdatke i analizirati informacije o prihodima, rashodima, zaduživanjima i sl., te
- \* pratiti sve transakcije proračuna (zaduživanja i otplate) koje su vezane za državni dug.

Što svaki građanin može učiniti?

Prema članku 126. Poslovnika Zastupničkog doma Sabora Republike Hrvatske, NN 99/95 zastupnik i ostali predlagatelji zakona mogu se, pri upozoravanju na potrebu donošenja ili izmjene određenog zakona ili drugih akata pozivati na prijedloge građana. U skladu s Ustavom Republike Hrvatske, člankom 46., svaki građanin ima pravo slati pritužbe ili davati prijedloge državnim i drugim javnim tijelima i na njih dobiti odgovor. Ako je predstavka ili prijedlog građana za donošenje zakona ili drugih akata upućen Zastupničkom domu, predsjednik Zastupničkog doma proslijedit će ga predsjedniku matičnoga radnog tijela koje je dužno najkasnije u roku od tri mjeseca izvijestiti o ishodu predstavke odnosno prijedloga.

treba uključiti u raspravu o donošenju proračuna i dodjeli proračunskih sredstava. Interesne skupine poput organiziranih sindikata ili poslodavaca pokušavaju se, i najčešće uspijevaju, izboriti za ostvarenje svojih interesa. Stoga svatko tko upozna proračunski proces može lakše naći svoje mjesto i utjecati na dobro gospodarenje novcem iz proračuna.

## 2. Osnovne faze proračunskog procesa

Proračun je rezultat proračunskog procesa. Proračunski proces označava cijeli splet odnosa između glavnih sudionika proračunskog procesa na temelju kojega se u Saboru raspravlja i usvaja proračun. Stoga je potrebno razumjeti cijelu proceduru pripreme, donošenja, izvršavanja ali i kontrole proračuna kako bismo i sami mogli utjecati na dodjelu proračunskih sredstava.

Za potpunije razumijevanje odnosa u proračunskom procesu može se kao primjer promotriti proračun za 1999. godinu. Koliki je životni vijek jednoga našeg proračuna koji je prošao sve faze proračunskog procesa? Koje su faze proračunskog procesa? Državni proračun RH prolazi kroz tri "razvojna" stadija.

Prva je faza **priprema proračuna** u kojoj se planiraju prihodi i izdaci proračuna (ta faza traje oko devet mjeseci - za proračun 1999. trajala je od travnja 1998. godine).

Druga je faza **saborska rasprava** u Zastupničkom i Županijskom domu Sabora.

Treća je faza **izvršenje proračuna**, u kojoj se prikupljaju planirani novci (prihodi) u proračun i troši za proračunom planirane namjene za tu godinu. U trećoj se fazi obavlja **kontrola naplate i korištenja proračunskih sredstava**.

Nakon obavljene kontrole izvještavaju se Sabor i javnost o mogućim nepravilnostima i zlouporabama pri ostvarenju proračuna odnosno prikupljanju prihoda i trošenju proračunskih sredstava.

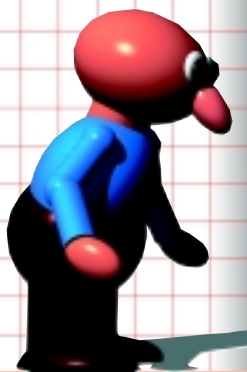
Dakle, "život" proračuna (proračunski proces) traje ukupno oko 2,5 godine.

...

Za potpunije razumijevanje onoga što se događa s proračunom za 1999. godinu pogledajmo proračunski proces po fazama i vremenu, odnosno od početka do završetka životnog vijeka tog proračuna.

Po čemu se plan proračuna razlikuje od izvršenja proračuna?

Plan proračuna iznosi prihode i izdatke koje država namjerava ostvariti u idućoj godini, a izvršenje je pokušaj ostvarenja iznosa predviđenih planom proračuna. U stvarnosti će se plan i izvršenje proračuna međusobno razlikovati jer je zbog niza razloga (ekonomskih, političkih, socijalnih i sl.) nemoguće točno procijeniti koliki će biti prihodi ili izdaci države. Da bi se objasnila razlika između planiranih i ostvarenih iznosa, nakon završetka godine Vlada će Saboru podnijeti izvješće o ostvarenju proračuna za prethodnu godinu s objašnjenjem većih odstupanja.



## Faze i vremensko trajanje jednog proračunskog procesa

Vrijeme	Radnje
<b>FAZA 1.</b>	<b>PRIPREMA I PLANIRANJE DRŽAVNOG PRORAČUNA</b>
Korak 1.	Prijedlog fiskalne politike za nadolazeću fiskalnu godinu
travanj 1998.	Ministarstvo financija planira prihode i primitke za iduću fiskalnu godinu te izrađuje prijedlog fiskalne politike za sljedeću godinu.
srpanj 1998.	Ministar financija dostavlja Vladi projekcije gospodarskih kretanja i prijedlog fiskalne politike za iduću godinu. Vlada razmatra te usvaja prijedlog.
Korak 2.	Okružnica državnog proračuna
rujan 1998.	Ministar financija planira izdatke za nadolazeću godinu - dostavlja proračunskim korisnicima dokument pod nazivom Okružnica, kojom ih poziva da do kraja rujna izrade i pošalju u Ministarstvo financija prijedlog zahtjeva za proračunskim sredstvima
Korak 3.	Faza pregovora i usklađivanja zahtjeva proračunskih korisnika
kraj rujna i početak listopada 1998	Ministarstvo financija "razgovara" s proračunskim korisnicima i usklađuje rashode koje su zahtijevali s načelima fiskalne politike usvojenim u mjesecu srpnju.
do 10. listopada 1998.	Ministarstvo financija izrađuje i predaje Vladi proračunske dokumente koje ona mora potvrditi. To su: 1. prijedlog državnog proračuna, 2. financijski planovi izvanproračunskih fondova, 3. prijedlog kapitalnih projekata, 4. zakon o izvršavanju državnog proračuna.
<b>FAZA 2.</b>	<b>PREDLAGANJE I ODOBRENJE (PRIHVAĆANJE) PRORAČUNA</b>
Korak 4.	Rasprava u Saboru koja završava usvajanjem proračuna
do 15. studenog 1998.	Vlada dostavlja Saboru proračunske dokumente o kojima raspravljaju saborski odbori i podnose izvješća u obliku amandmana
do kraja prosinca 1998.	Konačna rasprava na sjednici Zastupničkoga i Županijskog doma te usvajanje državnog proračuna i donošenje Zakona o izvršenju državnog proračuna, davanje suglasnosti na financijske planove izvanproračunskih fondova i konsolidirani proračun središnje države.
<b>FAZA 3.</b>	<b>IZVRŠENJE DRŽAVNOG PRORAČUNA</b> (provedba, nadzor i kontrola)
Korak 5.	Izvršenje državnog proračuna
od 1. siječnja - 13. prosinca 1999.	Proračunski korisnici prikupljaju i troše proračunska sredstva na temelju tromjesečnih i mjesečnih planova o njegovu izvršenju, a u skladu s raspoloživim sredstvima
Korak 6.	Izvjeshće o izvršenju državnog proračuna za prvo polugodište
prije kraja mjeseca srpnja 1999.	Ministarstvo financija na temelju dostavljenih izvješća proračunskih korisnika izrađuje izvješće o izvršenju državnog proračuna za prvo polugodište fiskalne godine i podnosi ga Vladi.
do 5. kolovoza 1999.	Vlada polugodišnje izvješće podnosi Saboru, nakon čega slijedi rasprava u Zastupničkom domu
Korak 7.	Izvršenje proračuna i zatvaranje otvorenih računa proračuna
do 20. prosinca 1999.	Ministar financija donosi nalog o zatvaranju računa otvorenih kod HNB-a i drugih poslovnih banaka do 31.12.1999. jer se proračun izvršava do tog datuma.
Korak 8.	Izrada godišnjeg obračuna za prošlu godinu i kontrola koju obavlja Državni ured za reviziju
do 15. travnja 2000.	Ministarstvo financija izrađuje godišnji obračun državnog proračuna, proračuna izvanproračunskih fondova i proračuna lokalnih jedinica za prethodnu godinu.
do 15. svibnja 2000.	Ministar financija izvješćuje Vladu o godišnjem obračunu, odnosno izvršenju proračuna za prošlu godinu.
do 15. lipnja 2000.	Vlada izvješćuje Sabor o godišnjem obračunu, odnosno izvršenju državnog proračuna za prethodnu godinu, a Državni ured za reviziju izvješćuje Sabor o obavljenim revizijama.

Cjelokupni proračunski proces prolazi kroz nekoliko koraka unutar pojedine faze proračunskog procesa. Prva faza, priprema proračuna, sastoji se od tri koraka.

## Prva faza: Priprema i planiranje proračuna

Prvu fazu proračunskog procesa čine tri koraka.

### **Prvi korak: Prijedlog fiskalne politike za sljedeću godinu.**

Prvi korak čini Ministarstvo financija, koje u travnju 1998. godine izrađuje prijedlog fiskalne politike za 1999. godinu. U tom su prijedlogu naznačeni gospodarski pokazatelji koji bi trebali obilježiti provedbu (ostvarenje) budućeg proračuna. Tako se u prijedlogu fiskalne politike navodi kolika će biti očekivana razina BDP-a, nezaposlenosti, hoće li se mijenjati razina cijena, hoće li biti inflacije i kolika bi ona mogla biti i sl. Sve to Ministarstvo financija navodi u prijedlogu kako bi moglo procijeniti ukupnu veličinu proračuna za 1999. godinu. Dakle, u travnju 1998. godine Ministarstvo financija priprema prijedlog fiskalne politike za 1999. godinu.

•••

Prvi korak izrade državnog proračuna za 1999. završava u srpnju 1998., kada ministar financija predlaže Vladi projekciju ili prijedlog fiskalne politike za 1999. godinu, s obrazloženjima, dakle smjernicama i ciljevima fiskalne politike, u kojemu se navodi plan glavnih vrsta prihoda i okvirnih izdataka za 1999. godinu. Kad Vlada taj prijedlog prihvati, načela fiskalne politike za 1999. godinu postaju polazište i osnova za provedbu ostalih koraka u proračunskom procesu.

### **Drugi korak: Okružnica državnog proračuna**

U drugom koraku Ministarstvo financija mora odrediti planirane izdatke proračunskih korisnika kako bi moglo odrediti ukupne izdatke proračuna za 1999. godinu. Stoga Ministarstvo financija početkom rujna 1998. godine dostavlja proračunskim korisnicima dokument pod nazivom Okružnica državnog proračuna. Temeljni cilj okružnice jest upoznavanje korisnika državnog proračuna s okvirnim planom sredstava koje je izradilo Ministarstvo financija za svakoga od njih. Proračunski korisnici imaju mogućnost upoznati i makroekonomski okvir (nominalni i realni BDP, očekivana stopa nezaposlenosti, obnova zemlje, promocija privatnog sektora i sl.) donošenja proračuna za 1999. godinu, koji je već definiran u prvom koraku.

#### **Što je prijedlog fiskalne politike za tri godine?**

Republika Hrvatska prihvatila je trogodišnji sustav proračunskog planiranja. Taj prijedlog nije ništa drugo do izrada trogodišnjeg plana makroekonomske i fiskalne prognoze. Trogodišnji bi plan trebalo izraditi Ministarstvo financija tako da ocijeni položaj države u gospodarstvu. Ministarstvo financija procjenjuje u kojem se smjeru kreće gospodarstvo (hoće li se povećavati BDP, hoćemo li imati deficit u trgovinskoj razmjeni s inozemstvom i koliki, procjenjuje se očekivana razina cijena u tri godine, kao i tečaj kune, razina zaposlenosti i sl.). Sve se to uključuje u prognozu, u kojoj posebno mjesto imaju proračuni koji će se donositi za te tri godine. Ministarstvo financija zatim će napraviti i projekciju proračunskih prihoda i izdataka za iduće tri godine (fiskalna prognoza) te definirati osnovne elemente politike i ključne veličine kojih se trebaju držati proračunski korisnici i izvanproračunski fondovi pri planiranju prihoda i rashoda u sljedeće tri godine.

Proračunski se korisnici okružnicom pozivaju da na temelju dobivenih podataka samostalno izrade i obrazlože zahtjeve za potrebnim proračunskim sredstvima. Pri sastavljanju svojih prijedloga i zahtijeva za proračunskim sredstvom moraju imati na umu veličinu raspoloživih prihoda te ostala ograničenja.

•••

Nakon izrade, plan izdataka i prihoda proračunski korisnici šalju Ministarstvu financija, i to najkasnije do kraja rujna. Time završava drugi i započinje treći korak proračunskoga procesa koji čini pregovaranje i usklađivanje zahtjeva korisnika.

### **Treći korak: Pregovaranje i usklađivanje zahtjeva proračunskih korisnika**

Proračunski su korisnici svoje prijedloge (planove) zahtjeva za proračunskim sredstvima obvezni dostaviti Ministarstvu financija, koje ih treba uskladiti s raspoloživim planiranim proračunskim sredstvima. Ako ono ne uspije, to čini Vlada. Može se dogoditi da potrebe za proračunskim sredstvima prelaze planiranu razinu proračunskih prihoda. Tada Ministarstvo financija planira i utvrđuje načine financiranja manjka u proračunu.

•••

Treći korak u proračunskom procesu jest pregovaranje između Ministarstva financija i proračunskih korisnika radi usklađivanja zahtjeva proračunskih korisnika, a završava 10. listopada

1998. godine. Tada Ministarstvo financija sastavlja konačni prijedlog državnog proračuna (prihoda, rashoda i zaduživanja), koji ministar financija dostavlja Vladi na razmatranje.

## **Druga faza: Rasprava i odobrenje proračuna**

### **Četvrti korak: Rasprava o proračunu u Saboru i usvajanje proračuna**

Četvrti korak u proračunskom procesu započinje 10. listopada 1998., kada se na sjednicama Vlade raspravlja o prijedlogu državnog proračuna i Zakona o izvršenju proračuna. Krajnji rok do kojega je Vlada obvezna potvrditi prijedlog državnog proračuna i prijedlog Zakona o izvršenju proračuna jest 15. studenog i dostaviti predsjedniku Zastupničkog doma Sabora.

Proračunski korisnici posebnu pozornost trebaju pridati definiranju i održavanju registra kapitalnih projekata. Kapitalnim se projektom smatra kapitalni izdatak čija je vrijednost veća od 200.000 kuna i čije stjecanje prelazi razdoblje od godine dana. Naime, za ekonomski je rast osobito važno kako je uređen kapitalni dio proračuna jer se uspješnost Vlade kao i doprinos proračuna ukupnom ekonomskom razvoju i rastu, često mjeri efikasnošću kapitalnog dijela proračuna.

Za financiranje planiranog manjka proračuna Ministarstvo financija ima tri mogućnosti:

- \* povećanje stopa poreza, npr. trošarine, PDV-a ili izravnih poreza, primjerice poreza na dohodak ili dobit. Ta je opcija najnepopularnija
- \* rasprodaja državne imovine (npr. prodaja državnih poduzeća i banaka) što je u Hrvatskoj u posljednje dvije godine učestala pojava
- \* zaduživanje države u zemlji te, posebice u inozemstvu, ta je opcija najčešća.

Prijedlog proračuna od približno 250 stranica predsjednik Zastupničkog doma Sabora predaje svim radnim tijelima i zastupnicima u Zastupničkom i Županijskom domu Sabora.

•••

Posebno mjesto u Zastupničkom domu Sabora imaju Odbor za financije i državni proračun, te Odbor za zakonodavstvo. Ta dva odbora moraju dati svoje mišljenje (izvješće) o dostavljenim proračunskim dokumentima predsjedniku Zastupničkog doma Sabora. Postoji mogućnost da prijedlog proračuna ali i Zakon o izvršenju proračuna nisu napravljeni stručno i profesionalno, te da na prijedlog tih odbora predsjednik Sabora može vratiti prijedloge proračuna i zakona na ponovno razmatranje Vladi i Ministarstvu financija. Zato Odbor za financije i proračun i Odbor za zakonodavstvo trebaju imati stručno i profesionalno osoblje kako bi mogli navrijeme uočiti sve moguće nedostatke prijedloga proračuna i Zakona o izvršenju proračuna.

I prije nego što počne rasprava o proračunu u Saboru svi zastupnici moraju navrijeme dobiti prijedlog proračuna kako bi mogli pažljivo proučiti, sve proračunske iznose.

•••

U dosadašnjoj se praksi znatan broj zastupnika u Saboru (koji su različitih zanimanja i obrazovanja) teško snalazio s brojnim tabelama, te obimnom količinom papira koju su trebali proučiti prije početka saborske sjednice o proračunu. Često su zastupnici dobivali prijedloge desetak dana prije sjednice. Mnogima od njih taj vremenski rok nije dovoljan za detaljno proučavanje svih brojki te definiranje svoga stava o proračunu koji trebaju iznijeti na sjednici Sabora.

Svaki zastupnik, radno tijelo Sabora i Vlada mogu predati predsjedniku Zastupničkog doma svoje prijedloge za izmjenu i dopunu prijedloga proračuna. Takvi se prijedlozi nazivaju amandmani. Podnesene amandmane predsjednik Zastupničkog doma prije održavanja sjednice upućuje svim zastupnicima i Vladi. Amandmani se dostavljaju Odboru za financije i državni proračun te Odboru za zakonodavstvo, koji mogu dati svoja mišljenja o predloženim promjenama u proračunu.

Konačno se u prosincu 1998. godine na sjednici Zastupničkog doma Sabora raspravlja o prijedlogu državnog proračuna. Uglavnom veličina sredstava koja se odobrava pojedinim korisnicima nije dostatna. Rasprava u Saboru način je da se argumentiraju razlozi i želje pojedinih zastupnika koji lobiraju za svoje ministarstvo ili svoju županiju. Zastupnici u Saboru predstavnici su naroda izabrani na izborima a članovi su različitih stranaka. Stoga je donošenje proračuna i političko pitanje koje ovisi o odnosu snaga u Saboru.

Rasprava u proračunu ima svoj raspored. Najprije se raspravlja općenito o proračunu. Zatim se raspravlja o veličini sredstava koja su dodijeljena pojedinim ministarstvima i ostalim korisnicima koji se financiraju iz proračuna. Tek nakon završetka rasprave o prijedlogu državnog proračuna slijedi glasovanje. Glasovanjem se usvaja proračun i Zakon o izvršenju proračuna kojim provedba proračuna ima karakter obveze za sve sudionike i korisnike proračuna.



### Što je privremeni proračun?

U 1999. godini bili smo svjedoci donošenja privremenog proračuna za 2000 godinu. Taj je privremeni proračun vrijedio samo tri mjeseca. Zašto nam je potreban i kada se donosi privremeni proračun?

Hrvatski Sabor obvezan je do 15. prosinca donijeti državni proračun za sljedeću fiskalnu godinu. Ako se proračun ne donese u tom roku, predsjednik Zastupničkog doma može na zahtjev Vlade sazvati izvanredno zasjedanje Zastupničkog doma kako bi se donio proračun. Krajnji rok do kojega se mora donijeti državni proračun jest 31. prosinca. Ako se ni u tom roku ne donese državni proračun, Sabor donosi odluku o privremenom financiranju. Privremeno financiranje podrazumijeva četvrtinu prošlogodišnjeg proračuna koji je donesen samo za tri mjeseca. Iznosi sredstava koja se navode u tromjesečnom proračunu određuju se razmjerno sredstvima koja su se koristila u istom razdoblju prošle godine, te ne mogu biti viša od četvrtine prihoda ostvarenih u prethodnoj godini.

Ako se državni proračun ne donese za mjesec dana od podnošenja prijedloga državnog proračuna Saboru, predsjednik Republike može na prijedlog Vlade i uz supotpis njezina predsjednika, te nakon savjetovanja s predsjednikom Zastupničkog doma, raspustiti Sabor. U takvom slučaju Sabor RH može postupak izrade prijedloga proračuna proglasiti hitnim. Cilj je izbjegavanje parlamentarne krize koja bi mogla nastupati raspuštanjem Sabora.

•••

Nakon rasprave i usvajanja proračuna u Saboru završava četvrti korak proračunskog procesa i započinje prvi korak u fazi izvršavanja proračuna.

•••

### Temeljni propisi koji reguliraju proračun

1. Zakon o proračunu (NN 92/94) (v.<http://www.nn.hr>)
2. Zakon o izvršavanju državnog proračuna Republike Hrvatske
3. Zakon o lokalnoj samoupravi i upravi (NN 90/92),
4. Zakon o financiranju jedinica lokalne samouprave i uprave (NN 117/93)

## Treća faza: Izvršavanje proračuna (provedba, nadzor i kontrola)

Nakon glasovanja i usvajanja proračuna u Saboru Ministarstvo financija izvještava ministarstva i ostale proračunske korisnike o novčanim sredstvima koja su im odobrena. Od 1. siječnja 1999. i službeno započinje fiskalna godina u kojoj se izvršava proračun odnosno prikupljaju prihodi, troši novac te obavljaju nadzor i kontrola tih operacija.

Tko je odgovoran za izvršavanje proračuna? Naravno, odgovorni su Vlada, nadležna ministarstva i drugi korisnici sredstava državnog proračuna, no posebno mjesto u izvršavanju proračuna i kontroli korištenja proračunskih sredstava ima Ministarstvo financija, a u njegovu sklopu - državna riznica.



### Što je državna riznica?

Nije to nikakva blagajna ili sef, već složeni sustav proračunskoga i financijskog upravljanja državnim prihodima i rashodima.

Državna riznica ima zadaću planiranja, izvršavanja i nadzora državnog proračuna, upravljanja gotovinom i javnim dugom. Stoga je za obavljanje tih poslova državna riznica (kao upravna organizacija u Ministarstvu financija) oslonjena i povezana s tri uprave Ministarstva financija: 1. Upravom za upravljanje gotovinom i javnim dugom, 2. Upravom za državno računovodstvo, te 3. Upravom za izvršavanje državnog proračuna. Smisao djelovanja tih uprava jest da država u svakom trenutku zna kojim sredstvima raspolaže zahvaljujući Jedinstemom računu proračuna na koji pristižu svi državni prihodi i primici i s kojeg se isplaćuju svi državni izdaci i obavljaju druga plaćanja. Jedinstemni račun proračuna otvoren je kod Hrvatske narodne banke.

Uprava za upravljanje gotovinom i javnim dugom osigurava dobivanje podataka o stanju dnevne likvidnosti računa države i potreba za gotovinom. Uprava dobiva informacije o stvarnim rashodima korisnika proračuna, pritecanju prihoda, te stanju gotovine na računima državnog proračuna. Ministarstvo financija koristi se tim informacijama za odlučivanje o ograničenju proračuna i sredstava koja se troše posredstvom ministarstava i proračunskih korisnika te o vremenu izdavanja i dospijeću trezorskih zapisa namijenjenih kratkoročnom financiranju neravnoteža u državnom proračunu.

Osim toga, Uprava je obvezna osigurati informacije o unutarnjem i inozemnom zaduživanju države. To uključuje informacije o uvjetima zajmova, transakcijama i izdanju državnih obveznica. Upravljanje javnim dugom podrazumijeva pravodobne informacije o povlačenju i otplati duga, zajmovima, izdanim obveznicama.

Uprava za državno računovodstvo određuje državne računovodstvene standarde, priprema statističke podatke na temelju kojih se donosi odluka o potrošnji proračunskih sredstava i zaduživanju proračuna. Računovodstveni sustav dnevno osigurava podatke za upravljanje gotovinom i javnim dugom. Planiranje i provedba proračuna ovise o državnom računovodstvu te računovodstvenom klasifikacijskom sustavu. Načela i standarde računovodstvenoga klasifikacijskog sustava određuje Ministarstvo financija.

Uprava za izvršavanje državnog proračuna prati izvršenje proračuna na temelju dinamičkoga plana izvršavanja državnog proračuna. Ta uprava obavlja poslove proračunske kontrole radi zakonitog korištenja proračunskih sredstava. Osim toga ta Uprava prati kako se koriste sredstva proračunske rezerve te izrađuje izvještaje o tome (NN 65/00, Uredba o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva financija).

Državna riznica (odnosno uprave Ministarstva financija koje čine riznicu) organizacijske su jedinice koje bi uz izgrađeni državni financijski informacijski sustav trebale osigurati potpuni nadzor i kontrolu korištenja proračunskih sredstava.

### Nadzor proračuna (bez nadzora)

Proračunski i unutarnji nadzor nisu ustrojeni ni tijekom 1998. i 1999. godine niti se nadzire poslovanje Ministarstva financija. Isti problem imaju i ostali korisnici državnog proračuna. Stoga nisu ni uspostavljeni posebni odnosi suradnje između institucija državne revizije i institucija državnog nadzora.

### Koje su posljedice slabe unutarnje kontrole i nadzora proračuna?

U dosadašnjoj praksi velik je problem bila kontrola proračuna, ali i nepostojanje djelatnoga unutarnjeg nadzora, prije svega u ministarstvima. Proračunski se rashodi povećavaju iz godine u godinu.

Neodgovorno ponašanje i korištenje proračunskih sredstava dovodi nas do apsurdne situacije da i sam ministar financija dio proračunskih sredstava ostavlja na računima inozemnih banaka a da to Ministarstvo financija ne evidentira niti prati.

“102 milijuna dolara skrio sam u Irsku od ministara žicara” (izjava bivšeg ministra financija “Večernjem listu” od 29. travnja 2000).

Nadamo se da će ubuduće porezni obveznici te svi zainteresirani imati potpuni uvid u to kako se troši novac iz proračuna.

Kako bi se ustanovilo stanje sredstava u proračunu, Ministarstvo financija obvezno je sredinom godine sastaviti izvješće o polugodišnjem ostvarenju državnog proračuna i dostaviti ga Vladi koja ga, nakon obavljene rasprave, šalje Saboru.

#### **Što je cilj i namjena polugodišnjeg izvješća o izvršenju državnog proračuna?**

Ministarstvo financija i ostali proračunski korisnici moraju sastaviti izvješće o izvršenju državnog proračuna za prvo polugodište fiskalne godine i predati ga Vladi. Vlada je obvezna to izvješće dostaviti Saboru do 5. kolovoza fiskalne godine. Uz to izvješće Vlada je dužna tijekom godine dostavljati Saboru niz izvješća o ostvarivanju proračuna izvanproračunskih fondova te proračuna lokalnih jedinica. Na temelju podnesenih izvješća Vlade i uočenoga nedosljednog provođenja Zakona o izvršavanju proračuna Zastupnički dom može obvezati Vladu da poduzme potrebne mjere kako bi osigurala provedbu planirane dodjele proračunskih sredstava. Time se automatski utječe na proračunske korisnike tj. osigurava se da oni zakonito i svrsishodno koriste proračunska sredstva. Ne poduzme li Vlada odgovarajuće mjere za ispravljanje uočenih odstupanja, Sabor može izglasati nepovjerenje Vladi i ministru financija.

Fiskalna godina 1999. završava 31. prosinca 1999. godine. Unutar 1999. godine obavljen je niz isplata i uplata u proračun. Dio proračunskih manjkova pokriven je zaduživanjem u inozemstvu, a dio prodajom državnih poduzeća i banaka. Znači, od 1. siječnja 2000. slijedi niz poslova koje mora obaviti Ministarstvo financija kako bi sastavilo završno izvješće o korištenju proračunskih sredstava za 1999. godinu.

Ministarstvo financija izrađuje godišnji obračun državnog proračuna do 15. travnja 2000. za 1999. godinu. Ministar financija je obvezan Izvještaj o izvršenju državnog proračuna za 1999. godinu predati Vladi najkasnije do 15. svibnja 2000. Nakon rasprave na sjednici Vlade izvještaj se šalje Saboru najkasnije do 15. lipnja 2000., kada se u Saboru raspravlja o izvršenju proračuna. Cijeli proračunski proces i izvršenje proračuna završava kada Sabor odobri izvješće o završnom računu državnog proračuna i izvješće Državnog ureda za reviziju.

#### **Državni ured za reviziju**

Državni ured za reviziju samostalna je, neovisna institucija koja je počela raditi 1. studenog 1994. godine te za svoj rad isključivo odgovara Zastupničkom domu Sabora. U njegovoj je nadležnosti revizija državnog proračuna, proračuna lokalnih jedinica, izvanproračunskih fondova, državnih i javnih poduzeća te poduzeća koja se djelomice ili u cijelosti financiraju iz proračuna.

Državni ured za reviziju ocjenjuje usklađenosti trošenja proračunskih sredstava s planiranim i odobrenim iznosima tih sredstava. O izvršenim revizijama Državni ured za reviziju izvješćuje Sabor jedanput u godini. Nakon rasprave u Saboru izvješće Državne revizije postaje javni dokument dostupan javnosti i medijima.



# Pojmovnik

**administrativna klasifikacija** - rashodi prikazani prema pojedinim proračunskim korisnicima (ministarstvima, agencijama i sl.). v. funkcionalna klasifikacija

**amandmani** - prijedlozi izmjena i dopuna prijedloga proračuna koji se obično iskazuju povećanjem ili smanjenjem sredstava za pojedine proračunske korisnike.

**bruto domaći proizvod (BDP)** - ukupna vrijednost svih dobara i usluga proizvedenih u nekoj zemlji tijekom kalendarske godine.

**deficit** - višak rashoda nad prihodima u nekom razdoblju.

**dijeljenje poreza** - podjela odgovornosti za prikupljanje i raspolaganje poreznim prihodima između središnje vlasti i nižih razina vlasti; v. zajednički porezi.

**unutarnji javni dug** - javni dug države domaćim vjerovnicima.

**doprinosi** - vrsta javnih prihoda u kojih je pružena usluga razmjerna plaćenom doprinosu (usluga razmjerna uplatama). U Hrvatskoj se ubiru iz plaće i na plaću (tj. na teret zaposlenika i na teret poslodavca). To su prihodi izvanproračunskih fondova zdravstvenog i mirovinskog. Služe za financiranje državnih usluga koje imaju socijalnu komponentu.

**dotacije** - utvrđeni iznos sredstava što ih država dodjeljuje lokalnim jedinicama (županijama, općinama i gradovima) na temelju izmjerene fiskalne nejednakosti. Pravo ostvaruju samo one lokalne jedinice koje imaju ispodprosječan fiskalni kapacitet, odnosno koje vlastitim prihodima ne mogu pokriti potrebnu proračunsku potrošnju.

**državni ured za reviziju** - samostalna, neovisna institucija koja obavlja revizije državnog proračuna, proračuna lokalnih jedinica, izvanproračunskih fondova, državnih i

javnih poduzeća te poduzeća koja se djelomice ili u cijelosti financiraju iz proračuna. Državni ured za reviziju ocjenjuje usklađenost trošenja proračunskih sredstava s planiranim i odobrenim iznosima tih sredstava.

**fiskalna godina** - razdoblje od dvanaest mjeseci za koje država planira prihode i rashode. U Hrvatskoj je jednaka kalendarskoj godini (1. siječnja – 31. prosinca).

**fiskalni kapacitet** - sposobnost lokalnih jedinica (županija, općina i gradova) da vlastitim proračunskim sredstvima financiraju proračunske rashode.

**funkcionalna klasifikacija** - rashodi prikazani prema pojedinim namjenama (javni red i sigurnost, obrana, zdravstvo i sl.); v. administrativna klasifikacija

**izdaci** - nepovratna tekuća i kapitalna plaćanja, s protuobvezom ili bez nje, te isplaćene potpore i transferi drugima.

**instrumenti javnog duga** - krediti, zajmovi, obveznice, trezorski zapisi kojima se država koristi za financiranje prekomjernih rashoda (deficita).

**izravni porez** - neposredni ili direktni porez koji se izravno nameće poreznom obvezniku, npr. porez na dohodak, dobit, imovinu te na nasljedstva i darove.

**izvanproračunski fondovi** - pravne osobe koje se financiraju iz namjenskih poreza odnosno doprinosa i/ili neporeznih prihoda. U RH to su Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje, Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje, Hrvatski zavod za zapošljavanje, Fond doplatka za djecu, te Hrvatske vode.

**izvršenje proračuna** - korištenje proračunskih sredstava tijekom godine za namjene i ciljeve utvrđene planom proračuna.

**javne financije** - ekonomska grana koja se bavi analizom politike državnih prihoda i rashoda.

**javni dug** - ukupna zaduženost države prema domaćim ili inozemnim vjerovnicima u određenom trenutku. Označava kumulirani deficit proračuna

na svim razinama na kojim država prikuplja i troši sredstva (državnog proračuna, proračuna lokalnih jedinica, te izvanproračunskih fondova).

**javni sektor** - dio nacionalnoga gospodarstva koji u najširem smislu obuhvaća sve razine državne vlasti, sustav socijalnoga, mirovinskoga i zdravstvenog osiguranja te javna poduzeća.

**jedinica lokalne samouprave i uprave** - općina, grad, županija.

**kapitalni izdaci** - izdaci za nabavu zemljišta, nematerijalne imovine, zaliha, nefinancijske imovine i sl. kod kojih je vijek trajanja dulji od jedne godine.

**kapitalni prihodi** - primici od prodaje nefinancijske kapitalne imovine, kao što su zemljište, nematerijalna imovina, robne zalihe i dr. čiji je vijek dulji od jedne godine.

**kapitalni projekt** - projekti čija izvedba (izgradnja) traje dulje od godine dana i od kojih se očekuje povrat (korist, dobit) u godinama nakon izgradnje (škole, bolnice, autoceste, mostovi i sl.). U Hrvatskoj se kapitalnim projektom smatra kapitalni izdatak čija je vrijednost veća od 200.000 kuna.

**konsolidirani proračun središnje države** - proračun nakon poništavanja međusobnih transakcija (transfera) između državnog proračuna i izvanproračunskih fondova.

**konsolidirani proračun opće države** - proračun nakon poništavanja međusobnih transakcija između državnog proračuna, proračuna izvanproračunskih fondova, te proračuna lokalnih jedinica. Stvarni je pokazatelj financijske pozicije, odnosno prihoda, rashoda i zaduženja države.

**neizravni porez** - posredni ili indirektni porez na dobra i usluge što se ubiru neizravno preko posrednika - uvoznika, proizvođača ili prodavača, npr. porezi na promet, dodanu vrijednost, trošarine i carine.

**opća država** - prema statističkom sustavu

javnih financija Međunarodnoga monetarnog fonda, obuhvaća sve razine državne vlasti i sve institucije koje za državu ubiru prihode i izvršavaju rashode. U Republici Hrvatskoj opća država obuhvaća državni proračun, proračune lokalnih jedinica i izvanproračunske fondove.

**opće dotacije** - utvrđeni iznos sredstava što ga država daje lokalnim jedinicama bez propisivanja namjena korištenja. Lokalne jedinice samostalno raspoložu dotacijskim sredstvima i koriste ih za namjene koje same odrede. Način dodjele opće dotacije određen je čl. 48. i 49. Zakona o financiranju jedinica lokalne samouprave i uprave.

**porezi** - vrsta javnih prihoda koja se pojavljuje kao prisilno plaćanje državi bez protunaknade.

**porezna osnovica** - predmet ili iznos na koji se primjenjuje porezna stopa, npr. dobit trgovačkog društva, dohodak fizičke osobe, nekretnine. To je konačni iznos do kojega se dolazi nakon što su uzeti u obzir svi odbici, gubici i osobni odbici.

**porezna stopa** - obično postotak ili fiksni iznos dohotka, dobiti, vrijednosti roba i usluga i sl. koji se plaća državi. Ako je izražena kao postotak, može biti progresivna, proporcionalna ili regresivna. Bez obzira na vrstu, primjenjuje se na poreznu osnovicu koja se razlikuje ovisno o prirodi poreza o kojemu je riječ.

**porezni obveznik** - osoba koja konačno snosi teret porezne obveze za bilo koji određeni status, djelatnost ili transakciju.

**potpore** - primici države bez protuobveza, neotplativi i neobvezni primici od tuzemnih i inozemnih jedinica državne uprave ili međunarodnih institucija.

**posudbe umanjene za otplate** - transakcije države s drugim subjektima u zemlji i inozemstvu. Posudbe koje imaju obvezu povrata (otplate) u zemlji se daju npr. županijama, općinama, građanima i sl.) a u inozemstvu npr. vladama i međunarodnim institucijama

**prihodi** - novac koji prikuplja država. To su porezi, pristojbe i naknade za različite

usluge, te prihodi od prodaje državne kapitalne imovine.

**proračunski primici** - sredstva koja država dobiva zaduživanjem po osnovi primljenih kredita i zajmova, izdavanja obveznica i drugih vrijednosnih papira.

**prireze** - financijski instrument kojemu kao osnovica plaćanja služi iznos već plaćenog poreza. Obično se uvodi na izravne poreze. Pravo uvođenja prireza poreza na dohodak u Hrvatskoj imaju gradovi s više od 40 000 stanovnika.

**privremeni proračun** - proračun koji vrijedi tri mjeseca. Donosi se kada Sabor ne donese proračun prije početka fiskalne godine; v. privremeno financiranje.

**privremeno financiranje** - financiranje proračuna za razdoblje od tri mjeseca. Ovuhaća najviše 25 % proračunskih sredstava korištenih u istom razdoblju prethodne godine; v. privremeni proračun.

**proračun** - procjena godišnjih prihoda i primitaka te utvrđeni iznos izdataka i drugih plaćanja države, odnosno lokalne jedinice koje odobrava Sabor Republike Hrvatske, odnosno skupština lokalne jedinice u skladu s odredbama Ustava i drugih zakona.

**proračunski deficit** - višak državnih rashoda nad državnim приходima u određenom razdoblju, najčešće u jednoj godini.

**proračunski korisnici** - agencije, ministarstva i ostala tijela državne uprave i vlasti te svi ostali koji se financiraju iz proračuna.

**proračunska pozicija** - naziv pojedinih proračunskih prihoda i primitaka te rashoda koji se dalje klasificiraju na skupine i podskupine računa; (v. funkcionalna klasifikacija i administrativna klasifikacija)

**proračunska stavka** - v. proračunska pozicija

**protuobveza** - odnos u kojem se za primljeni ili plaćeni iznos za uzvrat mora obaviti usluga ili dostaviti roba.

**račun financiranja** - dio proračuna u kojemu se prikazuje način financiranja

proračunskih manjkova (deficita) te korištenja proračunskih viškova (suficita).

**rebalans** - izmjena proračunskih iznosa, odnosno njihovo smanjenje ili povećanje u odnosu prema izvorno planiranom proračunu. Obavlja se tijekom fiskalne godine.

**riznica (državna riznica)** - sustav proračunskoga i financijskog upravljanja državnim приходima, rashodima i državnim dugovima. Obuhvaća planiranje, izvršavanje, te nadzor i korištenje sredstava državnog proračuna.

**skupina računa** - oznaka (broj) pojedine proračunske pozicije (stavke) koja služi za evidentiranje i praćenje razine prikupljenih prihoda i korištenih rashoda.

**središnja država** - prema statističkom sustavu javnih financija Međunarodnoga monetarnog fonda, u Republici Hrvatskoj obuhvaća državni proračun i izvanproračunske fondove.

**suficit** - višak prihoda nad rashodima u nekom razdoblju.

**transferi** - financijska sredstva koja središnja država osigurava lokalnim jedinicama na dva načina: u obliku udjela u jednome ili više poreza (okomito fiskalno izravnjanje) ili u obliku dotacija od viših razina vlasti prema nižima.

**unutarnji javni dug** - ukupno zaduženje države u zemlji, pri čemu su glavni vjerovnici građani, poduzeća te domaće financijske institucije.

**veličina države** - udio državne potrošnje (rashoda) u bruto domaćem proizvodu.

**zajednički porezi** - podjela poreza (njihove porezne osnovice) između središnje i nižih razina vlasti. Mijenjanjem stopa i odnosa u poreznim приходima između razina vlasti središnja vlast kontrolira i utječe na visinu prikupljenih poreza koji ostaju na razini lokalnih jedinica. Država i lokalne jedinice u Hrvatskoj dijele poreze na dohodak, porez na dobit, porez na promet nekretninama te porez od igara na sreću.

# Prilog

## Vrste poreza u fiskalnom sustavu Republike Hrvatske

POREZ	OBVEZNIK	OSNOVICA	STOPA	ZAKON	PRIPADNOST PRIHODA
POREZ NA DODANU VRIJEDNOST	Fizička i pravna osoba (poduzetnik) koja isporučuje dobra ili obavlja usluge	Naknada za isporučena dobra ili obavljene usluge	22% i 0%	Zakon o porezu na dodanu vrijednost NN 47/95, 106/96, 164/98, 105/99, 54/00 i 73/00 Pravilnik: NN 60/96, 113/97, 7/99, 112/99, 119/99-isp., 44/00, 63/00 i 80/00	Republički 100%
TROŠARINE- posebni porezi na:					
1. KAVU	Pravna ili fizička osoba koja u RH uvozi, unosi ili prima kavu	Kilogram neto težine kave, odnosno prerađevina kave	od 5,00 do 20,00 kn/kg, ovisno o vrsti kave	Zakon o posebnom porezu na kavu NN 139/97 55/00 i 59/00-ispravak Pravilnik NN 71/93, 109/96 i 73/00	Republički 100%
2. NAFTNE DERIVATE	Proizvođač i uvoznik naftnih derivata i nadležno tijelo državne uprave za robne rezerve	Naftni derivati po litri (pri temperaturi od +150C) ili kilogramu neto težine	0,30 do 3,50 kn/lit ili 0,00 do 1,40 kn/kg	Zakon o posebnom porezu na naftne derivate NN 55/00 Pravilnik NN 63/00	Republički 100%
3. DUHANSKE PROIZVODE	Proizvođač i uvoznik duhanskih proizvoda	Cigarete i ostali duhanski proizvodi	5,00 do 8,90 kn po paketiću cigareta, 38,0 kn/kg duhana, 1,1 kn/kom cigara, 4,4 kn po paketiću cigarilosa	Zakon o posebnom porezu na duhanske prerađevine NN 51/94, 56/95, 67/99, 105/99 i 55/00 Pravilnik NN 112/99	Republički 100%
4. PIVO	Proizvođač i uvoznik piva	Hektolitar proizvedenog ili uvezenog piva i piva koje se dobiva od koncentrata	120,00 kn/hl piva, 60,00 kn/hl bezalkoholnog piva	Zakon o posebnom porezu na pivo NN 51/94, 139/97 i 55/00 Pravilnik NN 59/94, 109/96 i 46/98	Republički 100%
5. BEZALKOHOLNA PIĆA	Proizvođač i uvoznik bezalkoholnog pića	Hektolitar proizvedenog ili uvezenog bezalkoholnog pića	40,00 kn po hektolitr	Zakon o posebnom porezu na bezalkoholna pića NN.51/94 i 139/97, Pravilnik NN 59/94 i 109/96	Republički 100%
6. ALKOHOL	Proizvođač i uvoznik alkohola ili alkoholnih pića	Litra apsolutnog alkohola u etilnom alkoholu, destilatima i alkoholnim pićima pri temperaturi od 20°C	80,00 kn po litri apsolutnog alkohola, na alkohol u vinu plaća se 0 kn.	Zakon o posebnom porezu na alkohol NN 51/94, 141/98 i 55/00 Pravilnik NN 59/94, 109/96, 158/98, 164/98 i 27/99	Republički 100%



POREZ	OBVEZNIK	OSNOVICA	STOPA	ZAKON	PRIPADNOST PRIHODA
7. OSOBNE AUTOMOBILE OSTALA MOTORNA VOZILA, PLOVILA I ZRAKOPLOVE	a) Uvoznici ili proizvođači b) Kupac ili stjecatelj upotrebljavanog osobnog automobila, ostalih motornih vozila, plovila i zrakoplova	Osobni automobili i motocikli: prodajna cijena (bez PDVa), a pri uvozu osnovica je carinska osnovica uvećana za iznos carine (od 0 do preko 300.000kn)	a) od 0 do 42.000 kn + 0%-35% b) 5%	Zakon o posebnim porezima na osobne automobile, ostala motorna vozila, plovila i zrakoplove NN 51/94, 139/97, 105/99 i 55/00	Republički 100%
		1. plovila do 8 m, snage preko 35 kW (u kunama) 2. plovila - dužina u metrima od 8 do preko 15 m (u kunama)	1.- bez kabine 6.000, - s kabinom 15.000 2.- bez kabine 6.000-48.000, - s kabinom 15.000-150.000 kn b) 5%		
		zrakoplovi - broj sjedala, samo za privatnu upotrebu, od 1 do preko 50 sjedala	a) 7.000-300.000 kn b) 5%		
8. LUKSUZNE PROIZVODE	Pravna i fizička osoba - proizvođač i uvoznik	Prodajna vrijednost proizvoda (bez PDVa) satovi, nakit i srodni proizvodi, odjeća i obuća od krzna i kože reptila, oružje, pirotehnički proizvodi	-kod uvoza od carinske osnovice, 30% od porezne osnovice	Zakon o posebnom porezu na luksuzne proizvode NN 105/99, Pravilnik NN 112/99	Republički 100%
POREZ NA IGRE NA SREĆU	a) Fizička osoba koja ostvaruje dobitke u igrama na sreću b) Pravne i fizičke osobe koje priređuju zabavne igre c) Pravne i fizičke osobe koje priređuju zabavne igre	a) Dobitak b) Dobit c) porez na promet usluga na uplate za sudjelovanje u zabavnim igrama na automatima	a) 10% na iznose iznad 20.000 kn b) porez na dobit mjesečni paušal 400 kn/ automatu c) 5%	a) Zakon o igrama na sreću NN 36/98 Pravilnik NN 59/00 b) Zakon o igrama na sreću i zabavnim igrama NN 61/91, 2/94, 56/95 c) Zakon o porezu na promet proizvoda i usluga NN 95/94 i 34/95	a) Republički 100% b) Repub 70%, župan. 10%, opć/grad. 20% c) Republički 100%
POREZ NA DOHODAK	Fizička osoba koja ostvaruje oporezivi dohodak u RH	Ukupni dohodak koji porezni obveznik ostvari u zemlji i u inozemstvu (umanjen za osobne odbitke)	20% i 35%	Zakon o porezu na dohodak NN 109/93, 95/94, 25/95- pročišćeni tekst, 52/95, 106/96, 164/98 i 33/00 Pravilnik NN 104/95, 109/96, 67/98, 155/98, 1/00 i 62/00	Republički 60% županijski 8% Općinski/grad. 32%, Zgb. 45%
POREZ NA DOBIT	Poduzetnik (pravna i fizička osoba koja samostalno i trajno obavlja djelatnost radi stjecanja dobiti)	Razlika vlastitog kapitala uloženog u djelatnost na kraju i početku poreznog razdoblja, uvećana ili umanjena prema zakonu	35%	Zakon o porezu na dobit NN 109/93, 95/94 35/95 pročišćeni tekst, 106/96, Pravilnik NN 7/96, 142/97, 17/98	Republički 70% županijski 10% Općinski/grad. 20%

POREZ	OBVEZNIK	OSNOVICA	STOPA	ZAKON	PRIPADNOST PRIHODA
POREZ NA PROMET NEKRETNINA	Stjecatelj nekretnine	Tržišna vrijednost nekretnine u trenutku nastanka porezne obveze	5 %	Zakon o porezu na promet nekretnina NN 69/97	Republički 40% Općinski/grad. 60%
POREZ NA NASLJEDSTVA I DAROVE	Pravne i fizičke osobe koje u RH naslijede ili na dar prime oporezivu imovinu	Tržišna vrijednost naslijeđene ili na dar primljene imovine u trenutku nastanka porezne obveze po odbitku dugova i troškova	5 %	Zakon o financiranju jedinica lokalne samouprave i uprave NN 117/93, 33/00 i 73/00 Zakon o porezu na promet nekretnina 69/97 (pri nasljeđivanju nekretnina)	Republički 40% (nekretnine) županijski 100% (novac, novčana potraživanja i pokretnine) Općinski/grad. 60% (nekretnine)
POREZ NA PRIREDIVANJE ZABAVNIH I SPORTSKIH PRIREDABA	Priredivači priredaba	Iznos prodanih ulaznica	5 %	Zakon o financiranju jedinica lokalne samouprave i uprave NN 117/93, 33/00 i 73/00	županijski 100%
POREZ NA CESTOVNA MOTORNA VOZILA	Pravne i fizičke osobe vlasnici registriranih putničkih automobila i motocikala	Putnički automobili (do 10 godina starosti) i motocikli (do 5 godina starosti) prema snazi motora	30 do 200 DEM za automobile i 20 do 100 DEM za motocikle godišnje	Zakon o financiranju jedinica lokalne samouprave i uprave NN 117/93, 33/00 i 73/00	županijski 100%
POREZ NA PLOVNE OBJEKTE	Pravne i fizičke osobe vlasnici plovnih objekata	Plovni objekti ovisno o dužini, opremljenosti i starosti	30 do 550 DEM godišnje	Zakon o financiranju jedinica lokalne samouprave i uprave NN 117/93, 33/00 i 73/00	županijski 100%
POREZ NA POTROŠNJU	Pravna i fizička osoba koja pruža ugostiteljske usluge	Prodajna cijena pića koja se prodaju u ugostiteljskim objektima	do 3 %	Zakon o financiranju jedinica lokalne samouprave i uprave NN 117/93, 33/00 i 73/00	Općinski/grad. 100%
POREZ NA KUĆE ZA ODMOR	Pravne i fizičke osobe vlasnici kuća za odmor	četvorni metar korisne površine	od 1 do 3 DEM godišnje	Zakon o financiranju jedinica lokalne samouprave i uprave NN 117/93, 33/00 i 73/00	Općinski/grad. 100%
POREZ NA REKLAME	Pravne i fizičke osobe koje ističu reklame na javnim mjestima	reklama na javnom mjestu	do 200 DEM godišnje	Zakon o financiranju jedinica lokalne samouprave i uprave NN 117/93, 33/00 i 73/00	Općinski/grad. 100%
POREZ NA TVRTKU ILI NAZIV	Pravne i fizičke osobe obveznici poreza na dohodak ili dobit	tvrтка ili naziv	do 500 DEM godišnje	Zakon o financiranju jedinica lokalne samouprave i uprave NN 117/93, 33/00 i 73/00	Općinski/grad. 100%
POREZ NA KORIŠTENJE JAVNIH POVRŠINA	Visinu, način i uvjete propisuje grad, odnosno općina	veličina korištene javne površine	po m <sup>2</sup> u DEM	Zakon o financiranju jedinica lokalne samouprave i uprave NN 117/93, 33/00 i 73/00	Općinski/grad. 100%
PRIREZ	Gradovi s više od 40.000 stanovnika mogu uvesti prirez na porez na dohodak do 30, a grad Zagreb do 60%	dio poreza na dohodak koji pripada gradu	Grad Zagreb 18% (NN 51/96)	Zakon o financiranju jedinica lokalne samouprave i uprave NN 117/93, 33/00 i 73/00	100% (grad iznad 40.000 stanovnika)