

# Proračunski vodič za građane

---

**Ott, Katarina; Bajo, Anto; Pitarević, Mihaela; Bratić, Vjekoslav; Urban, Ivica**

**Authored book / Autorska knjiga**

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

*Publication year / Godina izdavanja:* **2003**

*Permanent link / Trajna poveznica:* <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:242:758312>

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

*Download date / Datum preuzimanja:* **2024-12-19**



*Repository / Repozitorij:*

[Institute of Public Finance Repository](#)



# Proračunski vodič za građane

Autori ažurirane verzije:

Katarina Ott

Anto Bajo

Mihaela Pitarević

Vjekoslav Bratić

Ivica Urban

Ažurirana verzija, jesen 2003.

U ovoj verziji nisu uključene metodološke promjene, odnosno prijelaz s GFS-a iz  
1986. na GFS iz 2001. godine.

Originalan tekst tiskan je kao knjiga na hrvatskom i engleskom jeziku, a nalazi se na  
web stranici [www.ijf.hr](http://www.ijf.hr)

# Sadržaj

<b>Bilješka</b>	3
<b>Uvod</b>	5
<b>I. Što je proračun?</b>	8
1. Državni proračun	10
1.1 Što prikazuje i čemu služi državni proračun?	11
1.2. Prihodi državnog proračuna	13
1.3. Rashodi proračuna (na što država troši novac)	18
1.4. Račun financiranja – deficit, suficit, rebalans	26
2. Proračun izvanproračunskih fondova	29
Što je konsolidirani proračun središnje države	32
3. Proračun jedinica lokalne samouprave i uprave	34
4. Konsolidirani proračun opće države	38
5. Koliko je velika naša država?	43
<b>II. Proračunski proces</b>	45
1. Tko su glavni sudionici u proračunskom procesu	45
2. Osnovne faze proračunskog procesa	48
Priprema i planiranje proračuna	50
Rasprava i odobrenje proračuna	52
Izvršavanje proračuna (provedba, nadzor i kontrola)	54
<b>Pojmovnik</b>	58
<b>Prilog</b>	63

## UVOD

U šest poslijeratnih godina, od 1995. do 2000. godine, samo u dvije godine, 1996. i 1997. državne vlasti nisu izvele rebalans proračuna. Ista praksa se nastavila i u 2002. godini. To ukazuje na probleme u izradi realnog proračuna i provedbi u propisanoj fiskalnoj godini. Naime, glavni razlozi za rebalans proračuna su nerealnost procjene proračunskih prihoda ili potreba za povećanjem pojedinih izdataka.

Prema objašnjenju državne administracije, razlozi za brojne rebalanse su smanjena razina pritjecanja prihoda u odnosu 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 poklapa s kalendarskom godinom, život svakog 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 kompletnog 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 kreatore 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 kvalitetnog 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 razvitka 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 ovog 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, proračuni izvanproračunskih fondova te proračuni jedinica lokalne samouprave i uprave (u nastavku proračun lokalnih jedinica). Sva tri proračuna čine cjelinu - proračun opće države. Proračun 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 kožnatu 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.

Proračun se sastoji od općeg i posebnog dijela te plana razvojnih programa. Opći dio proračuna čini Račun prihoda i rashoda i Račun financiranja. Posebni dio proračuna sastoji se od plana rashoda i izdataka proračunskih korisnika raspoređenih u tekuće i razvojne programe za tekuću proračunsku godinu.

Svaki se opći dio proračuna, dakle, sastoji od tri dijela: prihoda, rashoda te dijela proračuna koji se naziva računom financiranja. U računu financiranja iskazuju se primici od financijske imovine i primljeni krediti i zajmovi te izdaci za financijsku imovinu i za otplatu zajmova i kredita, odnosno u računu financiranja iskazuje se pozajmljivanje i zaduživanje proračuna države i jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

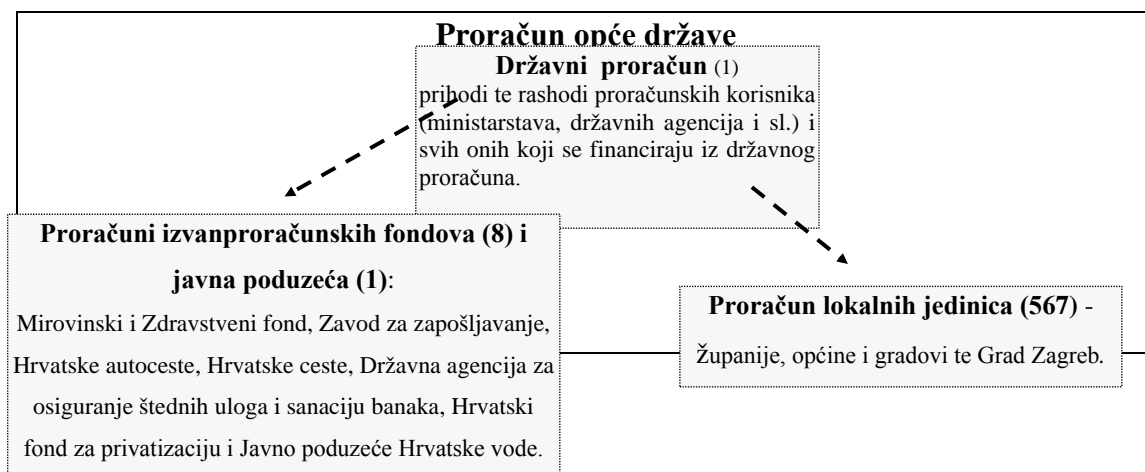
I državi, kao i svakom pojedincu, zajednička je briga o redovitom priljevu i odljevu novca. Stoga država proračunom planira:

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

U Republici Hrvatskoj se Zakonom o proračunu (NN 96/03) 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 kao jedan – proračun opće države.

Odnosi između tih proračuna mogu se prikazati na način predložen na sljedećoj slici (broj u zagradama označava broj različitih proračuna određene vrste).





Država, dakle, prikuplja i troši novac pomoću 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 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 jednom 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 milijardi kuna prihoda i primitaka iz državnog proračuna.

Što je dakle državni proračun? Jednostavnu administrativnu definiciju daje **Zakon o proračunu** (NN 96/03), u daljnjem tekstu ZOP, prema kojemu je državni proračun

akt kojim se procjenjuju prihodi i primici te utvrđeni rashodi i izdaci države za jednu godinu, u skladu sa zakonom, a donosi ga Hrvatski sabor.

**Što su primici proračuna?**

Proračunski primici su priljevi novca od financijske imovine (novčana sredstva, potraživanja, dionice i udjeli u kapitalu pravnih osoba, vrijednosni papiri i druga ulaganja u pravne osobe) i zaduživanja (uzimanja zajma ili izdavanja vrijednosnih papira za otplatu glavnice duga i financiranje proračunskog manjka.

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 i čemu služi proračun?

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 i svakog 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 se novac utrošiti na plaće saborskih zastupnika. Obje strane proračuna, i prihodna i 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 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 pružati (tko će trošiti, na što i koliko).

**2. Preraspodjela bogatstva (dohotka)**

Novac se usmjerava od bogatih stanovnika siromašnima (npr. putem socijalne pomoći), od mlađih generacija starijim (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.

Proračunom se, napokon, osigurava kontrola prikupljanja i trošenja 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 sadrži i kaznene odredbe.

Novčanom kaznom od 21.000 do 100.000 kn kaznit će se za prekršaj odgovorna osoba proračuna i proračunskog korisnika (državna tijela i tijela jedinice lokalne samouprave, ustanove, vijeća manjinske samouprave, proračunski fondovi i mjesna samouprava čiji se rashodi za zaposlene i/ili materijalni rashodi osiguravaju u proračunu) ako proračunski korisnik preuzme obveze na teret proračuna suprotno članku 4. stavak 11. koji kaže da proračunski korisnici mogu preuzeti obveze na teret proračuna tekuće godine samo za namjene i do visine utvrđene proračunom ako su za to ispunjeni svi zakonom i drugim propisima utvrđeni uvjeti....Zakon o proračunu (96/03)

## 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.

Prema novom Zakonu o proračunu članak 14, paragraf 3. kaže da ako se tijekom proračunske godine, zbog izvanrednih nepredviđenih okolnosti, povećaju rashodi i izdaci, odnosno umanje prihodi i primici, proračun se mora uravnotežiti sniženjem predviđenih rashoda i izdataka, odnosno pronalazanjem novih prihoda i primitaka.

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 otplata 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.

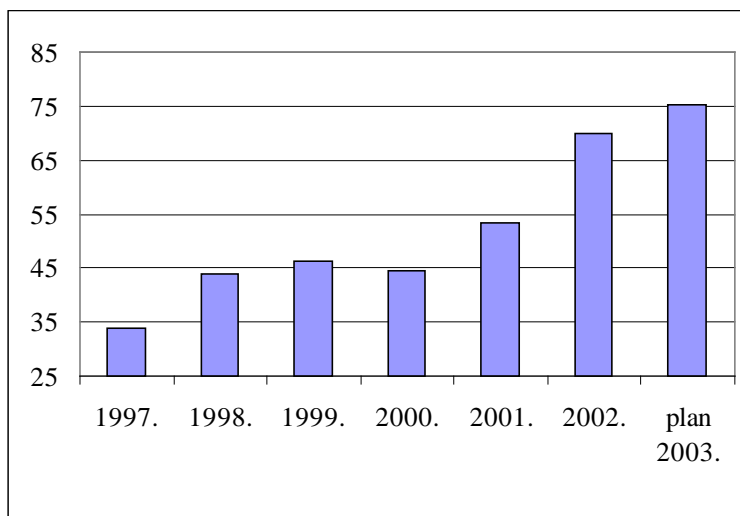
### **Gdje pronaći popis prihoda i izdataka državnog proračuna, proračuna izvanproračunskih fondova te proračuna lokalnih jedinica?**

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.

## 1.2. Prihodi državnog proračuna

Ukupan iznos prihoda proračuna posljednjih se godina povećava. Tako su ukupni prihodi proračuna u 1997. godini bili 33,84 milijardi kuna, a u 2002. godini 66,93 milijardi kuna. U posljednjih šest godina prihodi proračuna povećali su se za 32,09 milijardi kuna. Iduća slika pokazuje kako su prihodi proračuna rasli u razdoblju 1997-2003. godine.

## Prihodi državnog proračuna u mrd kn



Napomena: Iznosi su u milijardama HRK

Prema planu za 2003. godinu ukupni su prihodi državnog proračuna 75,2 milijarde kuna, uvećani za 6,5 milijarde kuna primitaka koje se planira dobiti zaduživanjem i prodajom državne imovine (privatizacijom), što ukupno čini 81,7 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).

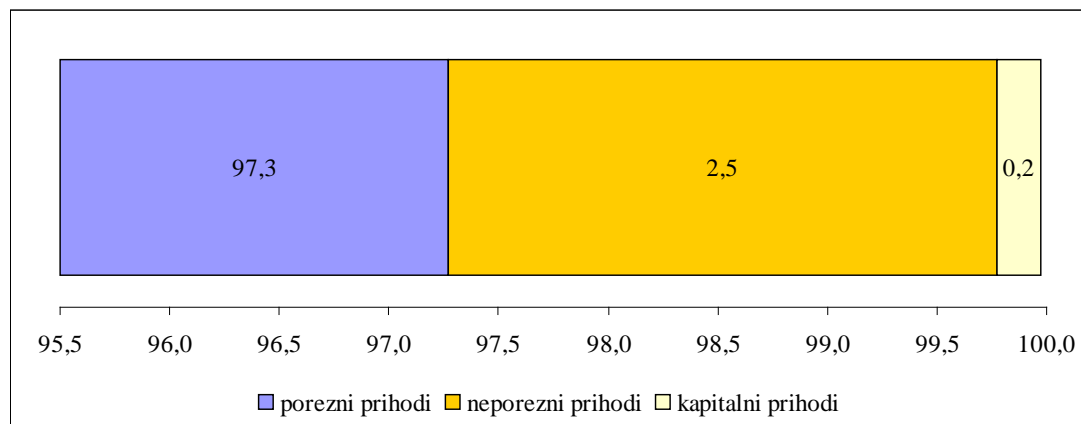
Prihodna strana proračuna u 2003. prema planu, bez zaduživanja iznosi 75,2 milijarde kuna. Prihodi proračuna se dijele na:

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

Prema novom ZOP-u (NN 96/03) proračunski prihodi porezni su i ostali prihodi koji su zakonima i drugim propisima donesenima na temelju zakona propisani kao obvezni, prihodi od prodaje nefinancijske imovine i ostali prihodi za koje ne postoji zakonska obveza davanja. Račun prihoda državnog proračuna sastoji se od prihoda od poreza, doprinosa za obvezna osiguranja, pomoći iz inozemstva i od pravnih osoba u Republici Hrvatskoj, donacija, administrativnih i sudskih pristojbi i prihoda prema

posebnim propisima, ostalih prihoda (prihodi ostvareni obavljanjem osnovnih i ostalih poslova na tržištu i kazne) te prihoda od prodaje nefinancijske imovine.

#### Proračunski prihodi u 2002. godini



## 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 2003. godini očekuje prikupiti 72,2 milijarde kuna. U tablici je prikazana struktura prihoda od poreza od 1997 do 2003. godine.

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

VRSTE POREZA	1997.	1998.	1999.	2000.	2001.	2002.	Plan 2003.
porez na dohodak	13,1	12,2	11,9	10,3	7,2	4,9	4,5
porez na dobit	5,7	6,1	6,2	4,2	4,2	3,9	3,9
doprinosi za socijalno osiguranje	0,0	0,0	0,0	0,0	14,3	37,1	38,3
porez na promet nekretnina	0,8	0,7	0,6	0,6	0,6	0,4	0,4
porez na promet dobara i usluga	48,3	4,9	1,0	0,4	0,3	0,8	1,0
porez na dodanu vrijednost	0,0	50,2	51,8	54,6	48,1	38,2	35,0
trošarine	17,1	14,3	15,7	19,0	15,3	11,0	11,0

carine i carinske pristojbe	14,9	10,6	11,6	9,8	8,9	3,0	5,8
ostali porezi	0,1	1,1	1,2	1,2	1,0	0,7	0,0
<b>Ukupni porezni prihodi</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Izvor: Izvršenja državnog proračuna od 1997.-2002. i Državni proračun RH za 2003. godinu.

Do 1995. godine nesumnjivo najveći udio u prihodima od poreza činili su prihodi od poreza na promet. Uvođenjem poreza na dodanu vrijednost (u 1998.) prihodi od tog poreza čine oko 46% poreznih prihoda. Drugi su po značenju (od neizravnih poreza) prihodi od trošarina (oporezivanje duhana i duhanskih prerađevina, alkoholnih pića i sl.) koji u ukupnim poreznim prihodima sudjeluju prosječno sa 15%. Prihodi od carina imaju prosječni udio od 9% u ukupnim poreznim prihodima. 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 9 odnosno 4,9%, iako doprinosi za socijalno osiguranje imaju izrazito visok udio od 30% (prosjeak je uzet za zadnje tri godine odnosno od dana uvođenja do danas, dok su ostali prosjeci uzeti za razdoblje 1997. – 2003.). Očito, u Republici Hrvatskoj veći se naglasak, do sada, stavljao 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 bila zadužena za prisilnu naplatu onog dijela poreza koji Porezna uprava nije uspjela naplatiti redovitom procedurom naplate. U sklopu reorganizacije državne uprave radi racionalizacije poslova i zadaća u svibnju 2001. godine ukinuta je Financijska policija. Ukidanje Financijske policije obrazloženo je željom za što učinkovitijom kontrolom financijskih tijekova, ali i gospodarskog kriminala što Financijskoj policiji, po ocjeni Vlade, dosad nije uspijevalo. Poslove FP trebala je preuzeti "reorganizirana i modernizirana" Porezna uprava, Carinska uprava i pojačani odjeli za gospodarski kriminal Ministarstva unutarnjih poslova.

## **Neporezni prihodi**

U neporezne prihode spadaju sva nepovratna plaćanja državi, poput dobiti od javnih i državnih poduzeća te od Hrvatske narodne banke. 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 sudjelovali su sa samo 4 %.

## **Kapitalni prihodi**

Prihodi od prodaje nefinancijske imovine (bivši kapitalni prihodi) 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 građevinskih 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

Najvažniju i najizdašnijiu stavku kapitalnih prihoda čine prihodi od privatizacije. U 1997. godini prihod od privatizacije iznosio je 143 milijuna kuna, a u 2001. godini 4,2 milijarde 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 vremena će se ti 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
	1997.	1998.	1999.	2000.	2001.	2002.	2003.
<b>I ukupni prihodi i potpore (II +VII)</b>	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
II ukupni prihodi (III + VI)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
III tekući prihodi (porezni IV + neporezni V)	98,6	95,9	86,4	93,1	91,4	99,7	99,7
IV porezni prihodi	92,6	92,1	82,7	89,5	88,4	96,2	95,9
V neporezni prihodi	6,0	3,9	3,7	3,6	3,1	3,5	3,8
VI prihodi od kapitala	1,4	4,1	13,6	6,9	8,6	0,3	0,3
VII potpore	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Izvor: Mjesečni statistički prikaz Ministarstva financija, Ministarstvo financija RH, kolovoz 2002.

### 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”.

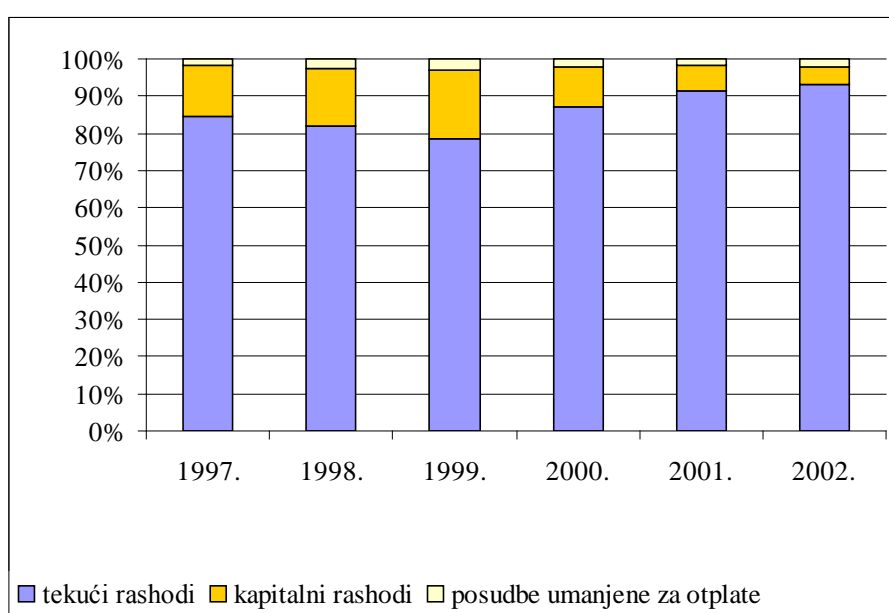
Dakle, proračunski izdaci se dijele na:

- 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.

Prema novom ZOP-u (NN 96/03) proračunski rashodi propisani su zakonom i propisima donesenima na temelju zakona za poslove, funkcije i programe koji se planiraju u proračunu i financijskim planovima proračunskih korisnika. Račun rashoda državnog proračuna sastoji se od rashoda za zaposlene, materijalnih i financijskih rashoda, rashoda za subvencije, pomoći, državne potpore i naknade, donacije i ostale rashode te za nabavu nefinancijske imovine.

#### Ukupni rashodi i posudbe umanjene za otplate



(Statistički prikaz Ministarstva financija br. 83).

Grafikon jasno pokazuje da se najveći dio državnih rashoda trošio za tekuće izdatke, koji od 1997. do 2003. godine prosječno čine oko 89% ukupnih rashoda proračuna. Drugu kategoriju čine kapitalni rashodi, s prosječno 9,2 % te dani državni zajmovi (županijama i sl.), s 1,8 %.

#### **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 doplatak, 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.)
- te 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 s stavkom posudaba umanjenih za otplate. Uostalom, o računu financiranja uskoro ćemo nešto više i detaljnije.

### **Hitni i nepredviđeni izdaci**

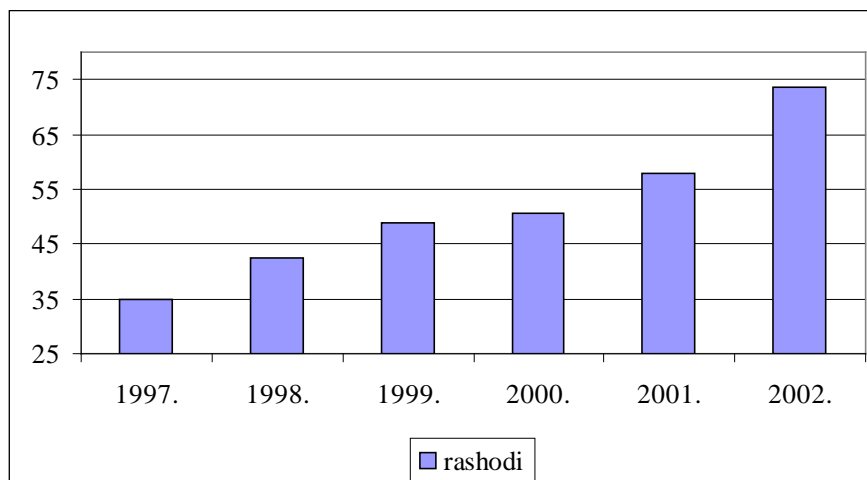
O tome da se i državi kao i pojedincu, može pojaviti potreba za izdvajanjem "hitnih i nepredviđenih izdataka" ne treba posebno govoriti. Izlaz je, dakako, u nekim pričuva, koje se nazivaju "tekuće zalihe proračuna". U svezi s tim jedno je od ključnih pitanja tko odobrava korištenje tih pričuva? Vlada RH, predsjednik Vlade ili ministar financija. Primjerice, u proračunu za 2000. godinu bilo je propisano 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 2002. godinu, vidi se tek u svibnju 2003. godine, kada će se na Saboru raspravljati o izvršenju proračuna za 2002. godinu.

### **Ukupni rashodi državnog proračuna**

Već je rečeno da se u rashodnu stranu proračuna uključuju ukupni izdaci. Kako se mijenjala ukupna razina rashoda od 1997. godine do 2002. godine?

## Rashodi državnog proračuna od 1997. do 2002. godine



Napomena: Iznosi su u milijardama HRK

Rashodi državnog proračuna od 1997. godine su se više nego udvostručili. Tako su u 1997. godini rashodi bili 35 milijardi kuna. U sljedećih se šest godina povećavaju i u 2003. godini planiraju se u iznosu od oko 78 milijardi kuna. To je i više nego dovoljan razlog da se pogleda strukturu rashoda, posebice u razdoblju najvećeg rasta, odnosno u 2002. i 2003. godini (plan).

Za dobivanje cjelovite slike o tome kako su raspoređeni proračunski rashodi valja pratiti standardnu proračunsku klasifikaciju. Prema novom ZOP-u (NN/??/03) prihodi, primici, rashodi i izdaci proračuna i financijskog plana iskazuju se prema proračunskim klasifikacijama. Proračunske klasifikacije jesu organizacijska, ekonomska, funkcijska, lokacijska i programska.

Proračunske rashode prikazuju tablice 3. i 4., koje su sastavljene prema organizacijskoj i funkcijskoj klasifikaciji proračuna. Organizacijska klasifikacija pokazuje gdje se novac, troši a funkcijska pokazuje za što se on troši.

Treba napomenuti da rashodi prikazani prema organizacijskoj klasifikaciji obuhvaćaju i dio sredstava iz računa financiranja koji se odnosi na zaduživanje (otplate kamata i glavnice državnog duga) a prikazan je unutar stavke Ministarstva financija. Prema funkcionalnoj klasifikaciji, rashodi su za 2002. i 2003. godinu (plan) 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: Organizacijska klasifikacija proračunskih rashoda u %

Proračunski korisnici	1997.	1998.	1999.	2000.	2001.	2002.	Plan 2003.
Ministarstvo financija	18,57	22,19	18,6	28,25	20,99	18,56	19,25
Ministarstvo obrane	23,94	15,74	10,72	7,87	6,66	5,45	4,55
Ministarstvo pomorstva prometa i veza	8,98	8,86	10,09	5,43	4,39	1,49	2,48
Ministarstvo rada i socijalne skrbi	7,81	7,94	10,48	12,77	27,38	31,06	28,39
Ministarstvo prosvjete i športa	8,37	7,76	8,58	8,54	7,70	5,89	5,69
Ministarstvo unutarnjih poslova	8,73	6,9	6,1	5,80	4,81	3,97	3,39
Ministarstvo razvitka, useljništva i obnove (od 2000. Ministarstvo za javne radove, obnovu i graditeljstvo)	5,16	5,43	4,04	5,19	3,17	1,34	2,40
Ministarstvo hrvatskih branitelja domovinskog rata	0	4,66	4,91	4,17	3,19	3,28	3,21
Državni zavod za zaštitu obitelji, materinstva i mladeži	2,04	3,00	4,00	3,80	4,79	2,17	2,00
Ministarstvo znanosti i tehnologije	3,66	3,52	3,51	3,55	3,67	2,85	3,18
Ministarstvo poljoprivrede i šumarstva	1,92	2,55	3,01	2,65	2,77	2,34	2,64
Ministarstvo zdravstva	0,47	1,9	2,21	3,20	2,98	15,99	15,37
Ministarstvo pravosuđa (od 2000. god. Ministarstvo pravosuđa, uprave i lokalne samouprave)	2,02	1,91	2,38	3,53	2,88	2,24	2,53
Ministarstvo uprave (Državno ravnateljstvo za državnu upravu i samoupravu)	1,22	1,09	1,08			0,00	0,00
Ministarstvo kulture	1,04	0,9	0,9	0,88	0,89	0,70	0,75
Državna uprava za vode	0,29	0,67	0,8	0,54	0,40	0,14	0,37
Ministarstvo gospodarstva	0,99	1,55	5,43	0,66	0,45	0,39	0,68
Ministarstvo vanjskih poslova	0,88	0,74	0,71	0,62	0,60	0,43	0,41
Ministarstvo turizma	0,19	0,53	0,61	0,48	0,26	0,07	0,21
Vlada RH	2,55	0,37	0,34	0,29	0,29	0,23	0,21
Hrvatski centar za razminiranje		0,20	0,29	0,27	0,31	0,27	0,26
Hrvatski Državni Sabor	0,2	0,18	0,26	0,22	0,18	0,12	0,12
Ured za nacionalnu sigurnost	0,26	0,13	0,14	0,10	0,07		0,00
Ministarstvo prostornog uređenja, graditeljstva i stanovanja	0,07	0,06	0,09	0,16	0,16	0,16	0,17
Državni zavod za statistiku	0,09	0,06	0,09	0,06	0,16	0,06	0,07
Državni inspektorat		0,05	0,08	0,17	0,15	0,13	0,14
Državna uprava za zaštitu prirode i okoliša	0,02	0,08	0,08	0,00	0,00		0,00
Državna geodetska uprava	0,11	0,09	0,08	0,18	0,21	0,18	0,20

Državni hidrometeorološki zavod	0,1	0,08	0,08	0,08	0,07	0,06	0,06
Državni ured za reviziju	0,06	0,05	0,07	0,07	0,06	0,05	0,05
Predsjednik Republike Hrvatske	0,05	0,04	0,06	0,04	0,03	0,04	0,04
Ministarstvo povratka i useljeničtva	0,04	0,03	0,01				0,00
Ministarstvo privatizacije	0,03	0,02	0,00				0,00
Hrvatska izvještajna novinska agencija		0,04	0,04	0,03	0,02		
Državni zavod za normizaciju i mjeriteljstvo	0,03	0,02	0,03	0,02	0,02	0,03	0,03
Ustavni sud RH	0,03	0,02	0,04	0,03	0,03	0,02	0,02
Državni zavod za intelektualno vlasništvo (patente)	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,02
Komisija za vrijednosne papire	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01
Hrvatska agencija za promicanje ulaganja		0,01	0,01	0,01	0,00		
Državni hidrografski institut	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01
Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja	0	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,12
Hrvatska informativno-dokumentarna referalna agencija			0,01	0,01	0,01	0,00	0,01
Ured pučkog pravobranitelja	0,00	0,00	0,01	0,54	0,00	0,00	0,00
Komisija za odnose s vjerskim zajednicama			0,00	1,15	0,00	0,00	0,00
Državni zavod za makroekonomske analize i prognoze							
Državna uprava za zaštitu kult. i prirodne baštine							
Državno ravnateljstvo za robne rezerve							
Ministarstvo za europske integracije (od 2000. godine)				0,05	0,04	0,03	0,04
Ministarstvo za obrt malo i srednje poduzetništvo (od 2000. godine)				0,19	0,18	0,11	0,17
Fond za razvoj i zapošljavanje							0,46
Fond za regionalni razvoj							0,14
Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti						0,06	0,06
Obavještajna agencija						0,05	0,06
Protuobavještajna agencija							0,01
<b>Ukupni rashodi</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Izvor: Ministarstvo financija RH, 2003.

Prvih sedam ministarstava “pojelo” je gotovo 70% proračunskog kolača. Preostali, neusporedivo veći broj korisnika imao je na raspolaganju samo 30 % udjela u ukupnim rashodima.

**Klasifikacija proračuna**

Proračunski rashodi mogu biti klasificirani organizacijski, funkcijski, ekonomski, lokacijski i programski. Organizacijska klasifikacija prikaz je rashoda i izdataka prema strukturi ustroja države, razrađena na razdjele i glave. Ekonomska klasifikacija sadrži prihodi i primitke po prirodnim vrstama te rashode i izdatke prema ekonomskoj namjeni za koju služe. Funkcijska klasifikacija skup je poslova, funkcija i programa države organiziranih prema namjeni za koju služe. Lokacijska je klasifikacija prikaz rashoda i izdataka prema teritorijalnom ustroju Republike Hrvatske te programska klasifikacija koja je prikaz programa i njihovih sastavnih dijelova.

Organizacijska klasifikacija podrazumijeva da se rashodi prikazuju prema administrativnim jedinicama koje se koriste sredstvima iz proračuna (Ministarstvo obrane, Ministarstvo rada i socijalne skrbi itd.). Funkcijska 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 kako su se trošila proračunska sredstva prema pojedinim namjenama potrebno je pogledati i funkcijsku 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 funkcijskoj klasifikaciji u mil. HRK

	2000.	%	2001.	%	Plan 2002.	%
1. Opće javne službe	2.933	5,9	2.978	5,3	3.193	4,4
2. Obrana	5.479	11,1	4.339	7,6	4.355	5,9
3. Javni red i sigurnost	5.185	10,5	4.761	8,4	4.761	6,5
4. Obrazovanje	6.576	13,3	6.582	11,6	6.060	8,3
5. Zdravstvo	0.332	0,7	0.270	0,5	10.751	14,7
6. Socijalno osiguranje i zaštita	14.947	30,2	25.154	44,3	32.248	44,0
7. Stanovanje i komunalna djelatnosti	1.803	3,6	1.677	3,0	0.982	1,3
8. Rekreacija, kultura i religija	0.904	1,8	0.956	1,7	0.969	1,3
9. Gorivo i energija	0.000	0,0	0.008	0,0	0.009	0,0
10. Poljoprivreda, šumarstvo, ribolov i lov	1.724	3,5	1.642	2,9	1.922	2,6
11. Rudarstvo, industrija i građevinarstvo	0.624	1,3	0.466	0,8	0.489	0,7
12. Promet i veze	4.953	10,0	3.113	5,5	1.527	2,1
13. Ostali ekonomski poslovi i usluge	0.813	1,6	0.832	1,5	0.995	1,4



14. Troškovi koji nisu klasificirani u glavne grupe	3.292	6,6	3.946	7,0	4.993	6,8
<b>UKUPNI RASHODI</b>	<b>49.567</b>	<b>100,0</b>	<b>56.723</b>	<b>100,0</b>	<b>73.255</b>	<b>100,0</b>

Izvor: Mjesečni statistički prikaz Ministarstva financija br.81, srpanj 2002.

Najveći dio rashoda prema funkcijskoj klasifikaciji u razdoblju od 2000.-2002. odlazio je na socijalno osiguranje i zaštitu, zdravstvo, obrazovanje, obranu, te opće javne (administrativne) usluge.

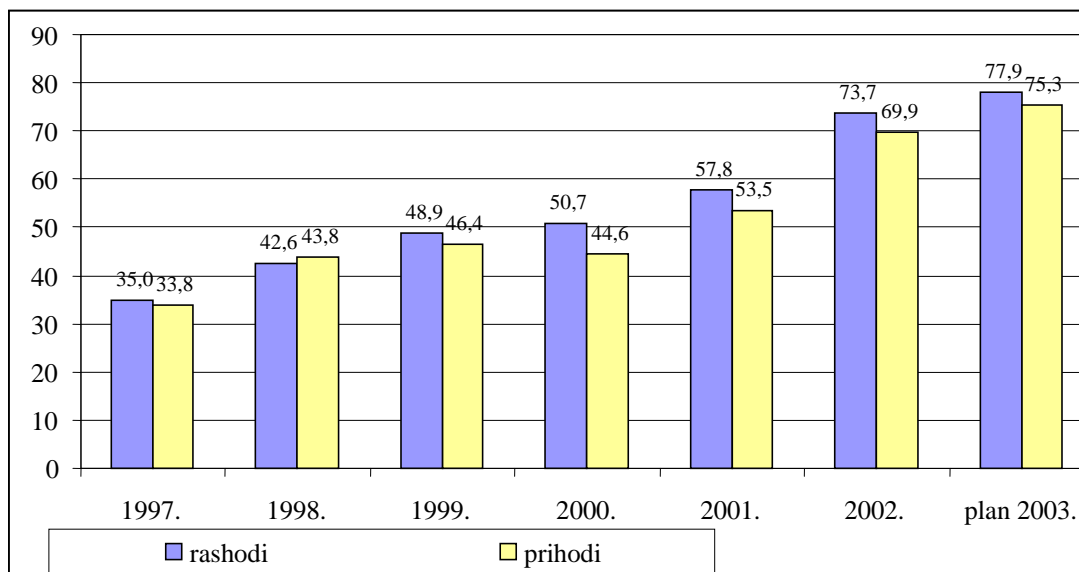
Treba istaknuti da se rashodi za obranu smanjuju s 11 % u 2000. na 7,6 % u 2001. odnosno na 6 % u planu proračuna za 2002. godinu. Isto je i s izdacima za javni red i sigurnost, koji se smanjuju s 10,5 % u 1997. na 8,4 % u 1999. godini. Prema funkcionalnoj klasifikaciji rastu rashodi za socijalno osiguranje i zaštitu i zdravstvo s 30,2 % odnosno 0,7 % 2000. na 44 % odnosno 14,7 % prema planu za 2002. godinu.

#### **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.

## Račun financiranja od 1997. do 2003. (plan)



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 iskazuje pozajmljivanje i zaduživanje proračuna države i 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 - novac kojim država otplaćuje dospjele domaće i inozemne dugove (glavnicu i kamate),
- c) stanje viška (suficita). Korištenje viška nije izravno prikazano u računu financiranja. Korištenje (potencijalnih) viškova iz prethodne 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.

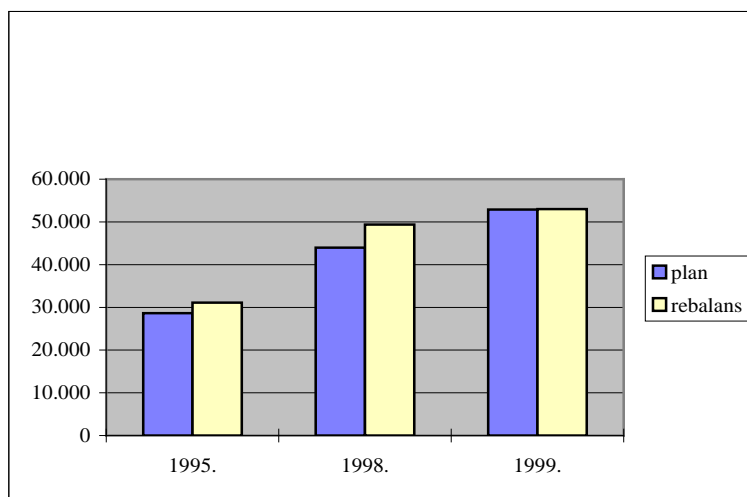
Dakle, ako se zbroje prihodi i izdaci proračuna jedne fiskalne godine i ako su izdaci veći od prihoda proračun je u deficitu (državi nedostaje novca za sve ono što je planirala napraviti). Ako država nema dovoljno novca za pokriće svojih izdataka, može se odlučiti za instrumente javnog duga (poput zajma 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 šest godina (1997.-2000.) u Hrvatskoj je svake godine bio veći rebalans proračuna. Na slici su prikazani rebalansi za 1995., 1998. i 1999. godinu.



Napomena: Iznosi su u milijunima kuna

U Hrvatskoj se i u 2002. godini nastavila praksa rebalansa proračuna.. Razlozi za rebalans su smanjena razina pritjecanja prihoda s obzirom na planirane proračunske prihode, povećani rashodi izvanproračunskih fondova i potreba njihovog financiranja, neostvarenje planiranih prihoda od privatizacije te potreba povećanja 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 privatizaciju. Kao izvanproračunske država vodi i proračune javnih poduzeća Hrvatske vode, Hrvatske autoceste i Hrvatske ceste te proračun Državne agencije za osiguranje štednih uloga i sanaciju banaka. Znači, u Hrvatskoj postoji osam izvanproračunskih fondova, a svaki od njih ima svoj proračun. Svi se, međutim, promatraju kao jedan - proračun izvanproračunskih fondova. Izvanproračunski fond je izvanproračunski korisnik (sve pravne osobe u kojima država ima odlučujući utjecaj na upravljanje) odnosno pravna osoba osnovana na temelju zakona koja se financira iz namjenskih doprinosa i drugih prihoda.

Do 2003. godine broj izvanproračunskih fondova se mijenjao. Najveći broj izvanproračunskih fondova bio je tijekom 2002. godine kada ih je bilo čak 10. Prema planu proračuna za 2003. godinu Fond za regionalni razvoj te Fond za razvoj i zapošljavanje, nakon što su osnovani u 2002. godini, prebačeni su u državni proračun te je sada osam izvaproračunskih fondova.

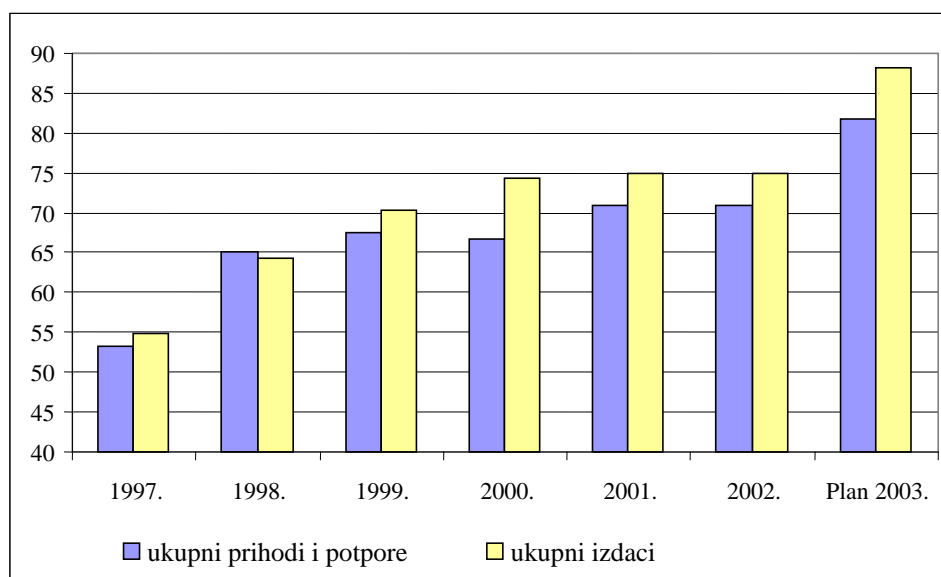
<b>Izvanproračunski fondovi</b>	1999.	2000.	2001.	2002.	Plan 2003.
Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje	+	+	+	+	+
Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje	+	+	+	+	+
Hrvatski zavod za zapošljavanje	+	+	+	+	+
Sredstva doplatka za djecu	+	+	+	-	-
Hrvatske vode	+	+	+	+	+
Hrvatske autoceste	-	-	-	+	+
Hrvatske ceste	-	-	-	+	+
Državna agencija za osiguranje štednih uloga i sanaciju banaka	-	-	-	+	+
Hrvatski fond za privatizaciju	-	-	-	+	+
Fond za razvoj i zapošljavanje	-	-	-	+	-
Fond za regionalni razvoj	-	-	-	+	-

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 mirovinskog 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 i 0,85% na plaću zaposlenih i dio (koji nedostaje) iz državnog proračuna
4. Hrvatski fond za privatizaciju	transferi iz državnog proračuna i ostalih prihoda
5. Javno poduzeće Hrvatske vode	prihodi od naknada i transfera iz državnog proračuna
6. Javno poduzeće Hrvatske autoceste	prihodi od cestarina, naknada u cijeni goriva
7. Javno poduzeće Hrvatske ceste	prihodi od raznih naknada (za uporabu javnih cesta, izvanredni prijevoz, koncesije, obavljanje pratećih djelatnosti itd.), cestarina, sredstva državnog proračuna i proračuna županije i drugi izvori
8. Državna agencija za zaštitu štednih uloga i sanaciju banaka	premije osiguranja što ih banke i štedionice plaćaju za osiguranje štednih uloga i prihodi što ih Agencija ostvari svojim poslovanjem, sredstva 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?

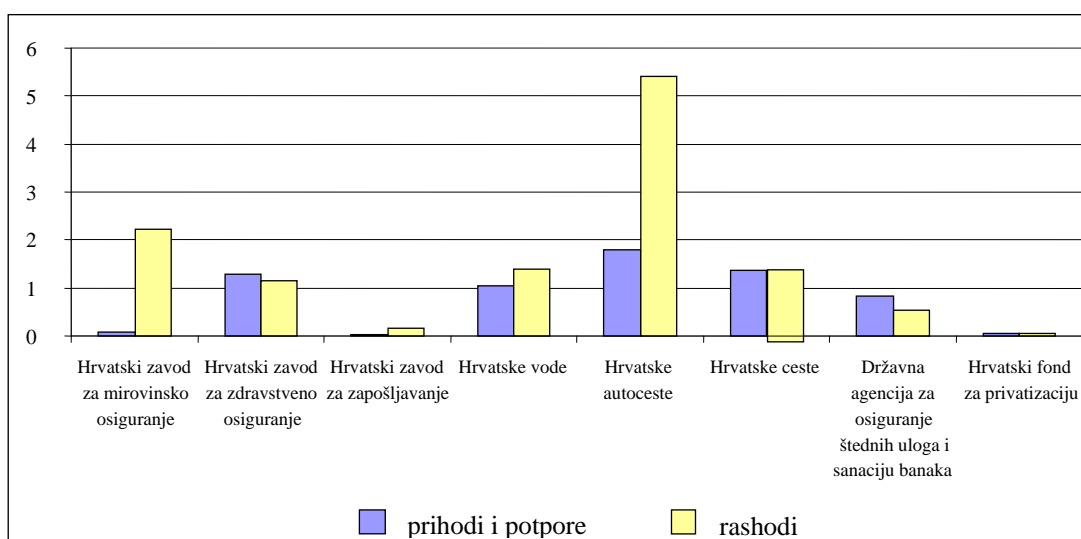
Prihodi i rashodi izvanproračunskih fondova od 1997. do 2003. (plan)



Napomena: Iznosi su u milijardama HRK

Lako je primijetiti da prihodi izvanproračunskih fondova nisu dostatni za pokriće njihovih rashoda. U razdoblju 1997.-2003. godine u očitom su manjku: u 1997. godini u manjku od 6 mlrd kuna, koji se povećava i u 2000. godini iznosio je čak 15,6 mlrd kuna. Nakon te godine manjak izvanproračunskih fondova je smanjen te je u 2003. godini planiran od 6 mlrd kn.

Plan prihoda i rashoda izvanproračunskih fondova u 2003. godini (u milijardama HRK)



Iz slike je zamjetno da su svi hrvatski izvanproračunski fondovi u 2003. u manjku (deficitu) ne samo ukupno nego i pojedinačno. Tako je u 2003. godini Mirovinski fond u manjku za 2,1 milijardu kuna. Najveći manjak sredstava od 3,6 milijarde kuna ima Javno poduzeće Hrvatske autoceste. Izlaz iz takvog stanja pokušava se riješiti sredstvima (transferima) iz državnog proračuna. Financiranje ostalog manjka izvanproračunskih fondova rješava se 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. Taj je način zaduživanja bio izuzetno popularan za financiranje izgradnje novih dijelova autocesta u Hrvatskoj.

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.

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

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 koncem prosinca za iduću godinu). Više o načinu njihova donošenja možete naći u Narodnim novinama 92/94.

### **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 konsolidiranog središnjeg državnog proračuna za 2003. godinu vidi se druga razina konsolidacije između proračuna i izvanproračunskih fondova.

**Tablica 5. Konsolidirani plan proračuna središnje države za 2003. godinu (u mil. HRK)**

<b>Ukupni prihodi i potpore</b>	81.713,8
Državni proračun	75.284,0
Izvanproračunski fondovi	6.429,8
Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje	70,0
Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje	1.274,8
Hrvatski zavod za zapošljavanje	20,0
Hrvatske vode	1.033,0
Hrvatske autoceste	1.788,3
Hrvatske ceste	1.356,0
Državna agencija za osiguranje štednih uloga i sanaciju banaka	825,5
Hrvatski fond za privatizaciju	62,2
<b>Ukupni izdaci</b>	88.262,7
Državni proračun	75.838,0
Izvanproračunski fondovi	12.424,7
Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje	2.222,1
Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje	1.152,6
Hrvatski zavod za zapošljavanje	149,5
Hrvatske vode	1.397,0
Hrvatske autoceste	5.408,6
Hrvatske ceste	1.508,0
Državna agencija za osiguranje štednih uloga i sanaciju banaka	526,6
Hrvatski fond za privatizaciju	60,3
<b>Ukupni manjak/višak</b>	-6.548,9
Državni proračun	-554,0
Izvanproračunski fondovi	-5.994,9
Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje	-2.152,1
Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje	122,2
Hrvatski zavod za zapošljavanje	-129,5
Hrvatske vode	-364,0
Hrvatske autoceste	-3.620,3
Hrvatske ceste	-152,0
Državna agencija za osiguranje štednih uloga i sanaciju banaka	298,9
Hrvatski fond za privatizaciju	1,9

Izvor: Narodne novine 29/03

Konsolidirani prihodi središnje države su 81,7 milijardi kuna. Usporedimo li ukupne konsolidirane rashode od 88,2 mlrd. kuna dobivamo manjak od 6,5 mlrd. kuna konsolidiranog središnjeg proračuna.

Ukupni je manjak izvanproračunskih fondova 6 milijardi kuna, a kako je i državni proračun također u deficitu (-0,5 mlrd kuna), ukupni manjak mora se 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. Prema ZOP-u jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave jest općina, grad i županija čija tijela obavljaju funkcije, izvršavaju zadaće i donose programe propisane zakonom i odlukama donesenima na temelju zakona, za što se sredstva osiguravaju u njihovu proračunu i financijskom planu proračunskih korisnika. U Hrvatskoj svaka lokalna jedinica ima svoj proračun odnosno prihode i izdatke.

Republika Hrvatska ima 20 županija (i Grad Zagreb), 424 općina, 122 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 150/02, Zakon o Zagrebačkoj županiji, NN 69/95; Zakon o područjima županija, općina i gradova u RH, NN 10/97 te 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 njenog 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 % u ukupnim proračunskim prihodima

Prihodi	1997.	1998.	1999.	2000.	Plan 2001.
porezni prihodi	52,7	55,9	51,8	55,7	51,1
neporezni prihodi	33,3	29,3	30,9	31,5	34,2
kapitalni prihodi	6,3	5,1	7,1	6,7	8,6
dotacije	7,7	9,7	10,2	6,1	6,0
<b>Ukupno</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Izvor: IMF, Government Finance Statistics Yearbook 2001, Washington

Porezi su glavna stavka u proračunima lokalnih jedinica. Tako npr. oni su u 1997. godini činili 52,7 % prihoda lokalnih jedinica dok su u 2000. godini iznosili oko 55,7 %. Drugi su po značenju neporezni prihodi čiji je udio u 1997. godini iznosio oko 33,3 %, dok u 2001. čine 34,2 % ukupnih prihoda lokalnih jedinica. Udio kapitalnih prihoda stalno se povećava i 2001 čini 8,6 % prihoda lokalnih jedinica. Dotacije države lokalnim jedinicama u 2001. obuhvaćaju 6 % 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 iznad 40.000 stanovnika koji mogu uvoditi prirez poreza na dohodak.

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 vlastima (u %)

Porezi na	Država	Županija	Općina ili grad	Decentralizirane funkcije*	Vatrogasna zaštita**	Fond za izravnaje***
dohodak	24.6	10	34	9.4	1	21
dohodak (sudjelovanje Grada Zagreba)	21.6	--	47	9.4	1	21
dobit	70	10	20	--	--	--
promet nekretnina	40	--	60	--	--	--

\* ide općini ili gradu koji financiraju svoje decentralizirane funkcije, u suprotnom ide županiji.

\*\* ide općini ili gradu koji su osnovali i financiraju redovni rad javnih vatrogasnih službi.

\*\*\* državni fond s kojeg se transferiraju sredstva onim lokalnim jedinicama koje ne mogu financirati svoje javne funkcije

Izvor: Zakon o financiranju jedinica lokalne samouprave i uprave; NN 150/02 (stari su zakoni 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 ukupnim poreznim prihodima (u %)

Porezi	Županije		Općine		Gradovi		Grad Zagreb	
	1999.	2000.	1999.	2000..	1999	2000.	1999.	2000.
porez i prirez na dohodak	50,6	62,9	63,5	66,4	62,9	69,1	67,8	73,9
porez na dobit	33,8	22,9	9,4	8,8	16,8	11,8	23,5	16,6
porez na nekretnine	0,8	0,5	23,6	21,5	17,1	16,3	6,8	7,4
tuzemni porez na robu i usluge*	14,2	13,7	3,3	3,0	2,6	2,7	1,9	2,1
ostali porezi	0,6	0,0	0,2	0,2	0,5	0,1	0,0	0,0
<b>Ukupno</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Izvor: Ministarstvo financija RH, 2000.

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

Glavni udio u poreznim prihodima lokalnih jedinica imaju porez i prirez na dohodak koji u ukupnim poreznim prihodima sudjeluju s više od 60 %. Udjeli ostalih poreza u ukupnim poreznim prihodima lokalnih jedinica razlikuju se. Tako porez na

dobit i tuzemni porez na robu i usluge predstavlja prosječno 28,4 % odnosno 14 % poreznih prihoda županija. Za općine i gradove drugi po značenju porezni prihod je porez na nekretnine, u prosječnoj visini 22,5 % itd.

**Što je prirez?**

Prirez predstavlja “dodatak” porezu (obično porezu na dohodak) kojemu kao osnovica plaćanja služi iznos već plaćenog poreza. Prirez 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 su stope prireza različite i kreću se od 5 do 12 %, 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 (96/03). 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 slijedeću godinu.

## Rashodi lokalnih jedinica

Tablica 9. Rashodi lokalnih jedinica prema funkcijskoj klasifikaciji u %

RASHODI	1997.	1998.	1999.	2000.	Plan 2001.
opće javne usluge	19,6	20,2	21,3	22,4	21,3
javni red i sigurnost	0,5	0,4	0,5	0,8	0,9
obrazovanje	11,1	11,1	11,3	11,9	10,7
zdravstvo	1,0	1	1,1	0,8	1
socijalno osiguranje	3,6	3,3	3,1	2,9	3,1
komunalne usluge	30,6	25,4	23,5	23,9	26,1
rekreacija, kultura i religija	13,2	13,8	16,2	14,3	12,8
poljoprivreda, šumarstvo i ribarstvo	0,9	0,6	0,7	0,7	0,8
rudarstvo, obrt i građevinarstvo	3,3	4,5	3,7	2,6	3,1
promet i veze	10,9	13,5	13,2	13,3	12,8
ostali ekonomski poslovi	4,3	4,8	3,5	3,9	4,8

ostali rashodi	1,0	1,1	1,7	2,1	2
<b>UKUPNI RASHODI</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Izvor: Ministarstvo financija RH 2001.

Funkcijska klasifikacija rashoda lokalnih jedinica u razdoblju od 1997. do 2001. godine pokazuje namjene za koje su se koristila sredstva lokalnih jedinica. U promatranom razdoblju, najveći su rashodi za komunalne usluge, u prosjeku 25,8 %, 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 12,7 % te rashodi za obrazovanje koji čine prosječno 9,2 % 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 jednog 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 države.

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.

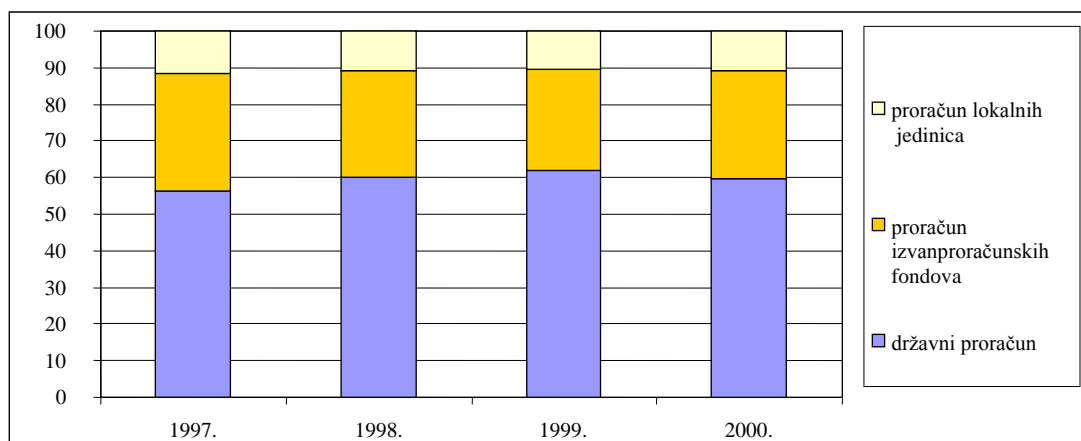
U dosadašnjoj praksi u Saboru se nije raspravljalo o proračunu opće države premda odredbe Zakona o proračunu kažu da to treba raditi. Koji su problemi oko izrade proračuna opće države? Djelatnici Ministarstva financija koji se bave proračunom ne uspijevaju “pohvatati” sva plaćanja između proračuna i 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 s zaostatkom od dvije godine. Stoga statistika prikazuje tek izvršenje (ostvarenje) proračuna opće države za 2000. 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.

### Proračun opće države u %



Državni proračun (njegovi prihodi i rashodi) u ukupnom iznosu proračuna opće države sudjeluje prosječno s 52,2 %. Proračun izvanproračunskih fondova sudjeluje s 29,5 % a proračun jedinica lokalne samouprave i uprave s 18,3 %.

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 1997. do 2000. godine, do kada su službeno dostupne i raspoložive informacije o tom proračunu.

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

	1997.	1998.	1999.	2000.
<b>A/ Ukupni prihodi i dotacije (1+2+3)</b>	<b>60.200</b>	<b>72.737</b>	<b>75.009</b>	<b>74.620</b>
1. Državni proračun	33.846	43.808	46.356	44.635
2. Izvanproračunski fondovi	19.344	21.067	20.912	21.832
Fond mirovinskog i invalidskog osiguranja	10.926	10.591	10.657	11.141
Fond zdravstvenog osiguranja	5.771	8.166	8.566	8.826
Fond za zapošljavanje	632	708	749	808
Sredstva doplatka za djecu	976	542	9	7
Hrvatska vodoprivreda	1.037	1.058	929	1.048

3. Lokalna samouprava i uprava	7.009	7.861	7.741	8.152
<b>B/ Ukupni rashodi i posudbe umanjene za otplate(1+2+3)</b>	<b>61.697</b>	<b>72.059</b>	<b>78.139</b>	<b>82.308</b>
1. Državni proračun	29.124	33.602	35.512	36.340
2. Izvanproračunski fondovi	25.522	30.103	34.363	37.701
Fond mirovinskog i invalidskog osiguranja	13.795	16.170	18.998	20.180
Fond zdravstvenog osiguranja	8.742	10.776	11.919	13.918
Fond za zapošljavanje	714	571	824	995
Sredstva doplatka za djecu	1.003	1.032	1.136	1.250
Hrvatska vodoprivreda	1.266	1.553	1.484,8	1.356
3. Lokalna samouprava i uprava	7.050	8.353	8.262	8.266
<b>Ukupni manjak/višak (A-B)</b>	<b>-1.497</b>	<b>678</b>	<b>-3.129</b>	<b>-7.687</b>

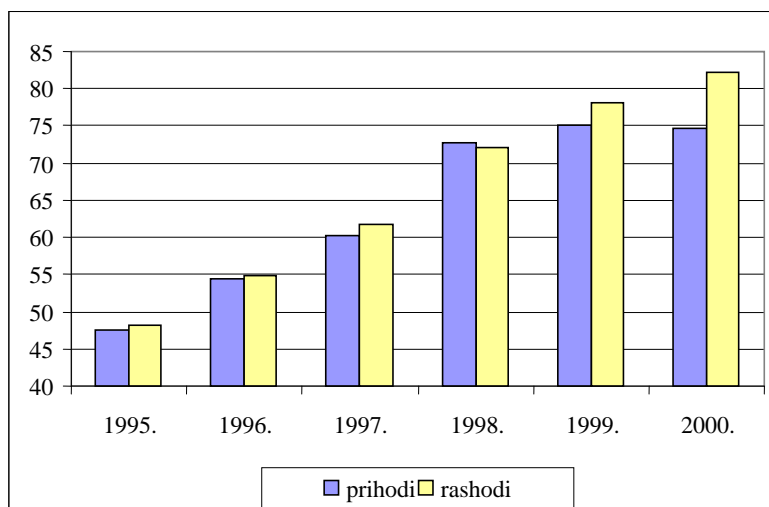
Izvor: Ministarstvo financija RH, 2000.

Ukupni proračunski prihodi opće države povećali su se sa 60,2 milijarde kuna u 1997. godini na čak 74,6 milijarde kuna u 2000. godini. S izuzetkom 1998. godine, od 1997. proračunski su rashodi rasli brže od prihoda, odnosno povećali su se sa 61,7 milijarde 1997. godine na 82,3 milijardu kuna u 2000. 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. No nakon te godine nastavljen je trend iz prethodnih godina i ukupni proračunski prihodi su bili manji od ukupnih proračunskih rashoda te je konsolidirani proračun opće države bilježio deficite.

Na temelju prethodne tablice izrađen je grafikon koji prikazuje promjene razine prihoda i rashoda proračuna opće države u razdoblju od 1995-2000. godine.



## Prihodi i rashodi proračuna opće države od 1995-2000. godine



Napomena: Iznosi su u milijardama HRK

Proračun opće države u razdoblju 1995.-2000. (s izuzetkom 1998. godine) bio je u manjku (deficitu). Samo u 1998. godini prihodi proračuna opće države bili su veći od rashoda te je proračun 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. do 2000. 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 ukupnu 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 autocesta, 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 rastom 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?**

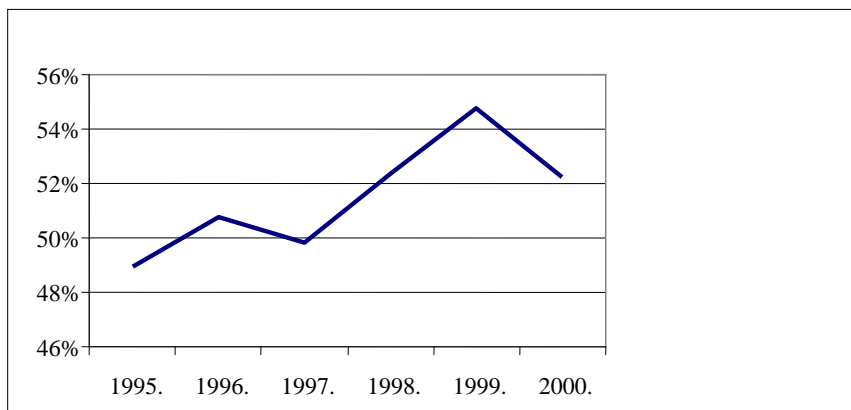
Ovaj se put odgovor na pitanje koliko je velika naša država ne može naći ni u kakvim zemljopisnim atlasima ni u popisima stanovništva. Veličina države u javnim se financijama koristi kao pojam koji označava udio rashoda proračuna opće države u bruto domaćem proizvodu.

#### **Što je bruto domaći proizvod?**

Bruto domaći proizvod pokazatelj je ukupne vrijednost 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 2000. prosječno iznosi oko 51,5%. To znači da se 51,5% našeg BDP-a potroši na državu i rashode koje ona financira. Imajući u vidu da hrvatski BDP raste po stopama manjim nego državna potrošnja, jedina je mogućnost da se pažljivo prati kako se novac troše, 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.

#### **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. iznosila 54 % BDP-a, no u 2000. godini smanjila se na 52,3 % 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 nepodmirenenih obveza ukupna javna potrošnja u Hrvatskoj iznosila i preko 60 % BDP-a (Ministarstvo financija RH, 2000)".

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.

## 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 u proračunskom procesu?

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 sabor sastojao se do 2000. godine od Zastupničkog i Županijskog doma. Te godine je ukinut Županijski dom, a kao razlozi su navedeni racionalizacija sredstava i osoblja. Od tada je Hrvatski sabor sinonim za Zastupnički dom Sabora. Sabor redovito zasjeda dva puta godišnje: prvi puta između 15. siječnja i 30. lipnja i drugi puta između 15. rujna i 15. prosinca. Sjednice Sabora su javne. U tom se razdoblju raspravlja o prijedlozima te urednom izvršavanju proračuna.

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

Sabor mora štiti interese građana. Naime, Sabor putem saborskih odbora i rasprava o proračunu 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.

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 48/99 i Zakonu o izmjenama i dopunama Zakona o ustrojstvu i djelokrugu ministarstava i državnih upravnih organizacija, NN 15/00. 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>.

**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 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.

**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 .

**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.

**Što svaki građanin može učiniti?**

Prema Poslovniku Sabora Republike Hrvatske, pročišćeni tekst, NN 6/02 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 Saboru, predsjednik Sabora proslijedit će ga predsjedniku matičnoga radnog tijela koje je dužno najkasnije u roku od tri mjeseca izvijestiti o ishodu predstavke odnosno prijedloga.

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 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 2002. 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 2002. trajala je od travnja 2001. godine).

Druga je faza **rasprava** o proračunu u Saboru.

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.

### Po čemu se plan proračuna razlikuje od izvršenja proračuna?

Plan proračuna iznos je prihoda i izdataka 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.

Za potpunije razumijevanje onoga što se događa s proračunom za 2002. godinu pogledajmo proračunski proces po fazama i vremenu, odnosno od početka do završetka životnog vijeka tog proračuna.

### Faze i vremensko trajanje jednog proračunskog procesa

Vrijeme	Radnje
<b>FAZA 1.</b>	<b>PRIPREMA I PLANIRANJE DRŽAVNOG PRORAČUNA</b>
<b>Korak 1.</b>	<b>Prijedlog fiskalne politike za iduću fiskalnu godinu</b>
travanj 2001.	Ministarstvo financija planira prihode i primitke za iduću fiskalnu godinu te izrađuje prijedlog fiskalne politike za slijedeću godinu
srpanj 2001.	Ministar financija dostavlja Vladi projekcije gospodarskih kretanja i prijedlog fiskalne politike za iduću godinu. Vlada razmatra te usvaja prijedlog
<b>Korak 2.</b>	<b>Okružnica državnog proračuna</b>
rujan 2001.	Ministar financija planira izdatke za iduću 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
<b>Korak 3.</b>	<b>Faza pregovora i usklađivanja zahtjeva proračunskih korisnika</b>
kraj rujna i početak listopada 2001.	Ministarstvo financija “razgovara” s proračunskim korisnicima i usklađuje rashode koje su zahtijevali s načelima fiskalne politike usvojenim u mjesecu srpnju
do 10. listopada 2001.	Ministarstvo financija izrađuje i predaje Vladi proračunske dokumente koje ona mora potvrditi. To su: <ul style="list-style-type: none"> <li>1. prijedlog državnog proračuna,</li> <li>2. financijski planovi izvanproračunskih fondova,</li> <li>3. prijedlog kapitalnih projekata,</li> <li>4. Zakon o izvršavanju državnog proračuna.</li> </ul>
<b>FAZA 2.</b>	<b>PREDLAGANJE I ODOBRENJE (PRIHVAĆANJE) PRORAČUNA</b>
<b>Korak 4.</b>	<b>Rasprava u Saboru koja završava usvajanjem proračuna</b>
do 15. studenog 2001.	Vlada dostavlja Saboru proračunske dokumente o kojima raspravljaju saborski odbori i podnose izvješća u obliku amandmana
do kraja prosinca 2001.	Konačna rasprava na sjednici Sabora 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 (provedba, nadzor i kontrola)</b>
<b>Korak 5.</b>	<b>Izvršenje državnog proračuna</b>
od 01. siječnja - 13. prosinca 2002.	Proračunski korisnici prikupljaju i troše proračunska sredstva na temelju tromjesečnih i mjesečnih planova o njegovu izvršenju, a u skladu s raspoloživim sredstvima
<b>Korak 6.</b>	<b>Izvješće o izvršenju državnog proračuna za prvo polugodište</b>
prije kraja mjeseca srpnja 2002.	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 2002.	Vlada polugodišnje izvješće podnosi Saboru, nakon čega slijedi rasprava u Saboru
<b>Korak 7.</b>	<b>Izvršenje proračuna i zatvaranje otvorenih računa proračuna</b>
do 20. prosinca 2002.	Ministar financija donosi nalog o zatvaranju računa otvorenih kod HNB-a i drugih poslovnih banaka do 31.12.2002. jer se proračun izvršava do tog datuma
<b>Korak 8.</b>	<b>Izrada godišnjeg obračuna za prošlu godinu i kontrola koju obavlja Državni ured za reviziju</b>
do 15. travnja 2003.	Ministarstvo financija izrađuje godišnji obračun državnog proračuna, proračuna izvanproračunskih fondova i proračuna lokalnih jedinica za prethodnu godinu
do 15. svibnja 2003.	Ministar financija izvješćuje Vladu o godišnjem obračunu, odnosno izvršenju proračuna za prošlu godinu
do 15. lipnja 2003.	Vlada izvješćuje Sabor o godišnjem obračunu, odnosno izvršenju državnog proračuna za prethodnu godinu, a Državni ured za reviziju izvješćuje Sabor o izvršenim 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 2001. godine izrađuje prijedlog fiskalne politike za 2002. 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 2002. godinu. Dakle, u travnju 2001. godine Ministarstvo financija priprema prijedlog fiskalne politike za 2002. godinu.

#### **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.

Prvi korak izrade državnog proračuna za 2002. završava u srpnju 2001., kada ministar financija predlaže Vladi projekciju ili prijedlog fiskalne politike za 2002. godinu, s obrazloženjima, dakle smjericama i ciljevima fiskalne politike, u kojemu se navodi plan glavnih vrsta prihoda i okvirnih izdataka za 2002. godinu. Kad Vlada taj prijedlog prihvati, načela fiskalne politike za 2002. 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 2002. godinu. Stoga Ministarstvo financija početkom rujna 2001. 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 2002. godinu, koji je već definiran u prvom koraku.

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

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.
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

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.

**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 vrijeme učestala pojava.
- zaduživanje države u zemlji te, posebice u inozemstvu. Ta je opcija najčešća.

Treći korak u proračunskom procesu jest pregovaranje između Ministarstva financija i proračunskih korisnika radi usklađivanja zahtjeva proračunskih korisnika, a završava 10. listopada 2001. godine. Tada Ministarstvo financija sastavlja konačni prijedlog državnog proračuna (prihoda, rashoda i zaduživanja) koji ministar financija dostavlja Vladi na razmatranje.

Ako tijekom rasprave o predloženom državnom proračunu između ministra financija i proračunskog korisnika, odnosno ministara odgovornih za pojedine proračunske korisnike dođe do neslaganja, ministar financija izrađuje izvještaj za predsjednika Vlade, koji o tome donosi konačnu odluku. .

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

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

Četvrti korak u proračunskom procesu započinje 10. listopada 2001., 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. studeni te ga do tada mora dostaviti predsjedniku Sabora.

Prijedlog proračuna od približno 250 stranica predsjednik Sabora predaje svim radnim tijelima i zastupnicima u Saboru.

Posebno mjestu u Saboru imaju Odbor za financije i državni proračun, te Odbor za zakonodavstvo. Ta dva odbora moraju dati svoje mišljenje (izvješće) o dostavljenim proračunskim dokumentima predsjedniku Sabora. Postoji mogućnost da prijedlog proračuna ali, i Zakon o izvršenju proračuna nisu napravljeni stručno i profesionalno, te 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 na vrijeme uočiti sve moguće nedostatke prijedloga proračuna i Zakona o izvršenju proračuna.

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

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 Sabora svoje prijedloge za izmjenu i dopunu prijedloga proračuna. Takvi se prijedlozi nazivaju amandmani. Podnesene amandmane predsjednik Sabora 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 2001. godine na sjednici 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 o 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 obavezan je do 15. prosinca donijeti državni proračun za sljedeću fiskalnu godinu.

Ako se proračun ne donese u tom roku, predsjednik Sabora može na zahtjev Vlade sazvati izvanredno zasjedanje Sabora 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 koji 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 Sabora, raspustiti Sabor. U takvom slučaju Sabor RH može postupak izrade prijedloga proračuna proglasiti hitnim. Cilj je izbjegavanje parlamentarne krize koja bi mogla nastupiti 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) (vidi:<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 150/02).

### **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 2002. 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 Jedinstvenom računu proračuna na koji pristižu svi državni prihodi i primici i s kojeg se isplaćuju svi državni izdaci i obavljaju druga plaćanja. Jedinstveni račun proračuna je otvoren 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, pritjecanju 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 dospjeću 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 i kontrola proračuna.** Nadzor i kontrolu proračuna pored državne riznice moraju i trebaju obavljati svako ministarstvo unutar sebe.

#### **Nadzor proračuna (bez nadzora)**

Proračunski i unutarnji nadzor ustrojeni su tijekom 2000. godine i u Ministarstvu financija, ali i u većini drugih ministarstava. Dok nisu bili uspostavljeni, taj problem su imali svi korisnici državnog proračuna te zbog toga nisu bili ni uspostavljeni posebni odnosi suradnje između institucija državne revizije i institucija državnog nadzora. Glavni trenutni problemi proračunskog i unutarnjeg nadzora su nedostatak ljudskih resursa (u njima radi samo mali broj ljudi), te nedostatak novca za njihov rad.

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

U dosadašnjoj praksi velik je problem bila slaba 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 i 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 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 Sabor 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 2002. završava 31. prosinca 2002. godine. Unutar 2002. godine obavljen je niz isplata i uplata u proračun. Dio proračunskih manjkova pokriven je zaduživanjem u inozemstvu, a dio prodajom državne imovine. Znači, od 1. siječnja 2003. slijedi niz poslova koje mora obaviti Ministarstvo financija kako bi sastavilo završno izvješće o korištenju proračunskih sredstava za 2002. godinu.

Ministarstvo financija izrađuje godišnji obračun državnog proračuna do 15. travnja 2003. za 2002. godinu. Ministar financija je obvezan Izvještaj o izvršenju državnog proračuna za 2002. godinu predati Vladi najkasnije do 15. svibnja 2003. Nakon rasprave na sjednici Vlade izvještaj se šalje Saboru najkasnije do 15. lipnja 2003., 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. studenoga 1994. godine te za svoj rad isključivo odgovara Saboru. 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

**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 osiguranja. 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 sredstava proračuna.

**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.

**funkcijska klasifikacija** – rashodi prikazani prema pojedinim namjenama (javni red i sigurnost, obrana, zdravstvo i sl.); v. organizacijska 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, Fond za regionalni razvoj, Fond za zapošljavanje 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 projekti** – 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 porezi** - posredni ili indirektni porezi 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 raspolažu 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.

**organizacijska klasifikacija** – rashodi prikazani prema pojedinim proračunskim korisnicima odnosno strukturi ustroja države (ministarstvima, agencijama i sl.). v. funkcijska klasifikacija

**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.

**prireza** – 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. Obuhvaća 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 prihodima u određenom razdoblju, najčešće u jednoj godini.

**proračunski korisnici** - agencije, ministarstva i ostala tijela državne uprave, 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. funkcijska klasifikacija i organizacijska 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 proračunskog i financijskog upravljanja državnim prihodima, 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 izravnanje) 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 prihodima 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.