

PRORAČUNSKI VODIČ ZA GRAĐANE

drugo, promijenjeno izdanje



PRORAČUNSKI VODIČ ZA GRAĐANE

drugo, promijenjeno izdanje

Urednica

Katarina Ott

Autori

Katarina Ott

Anto Bajo

Mihaela Bronić

Vjekoslav Bratić

Danijela Medak Fell

INSTITUT ZA
JAVNE
FINANCIJE

**FRIEDRICH
EBERT**
STIFTUNG

Zagreb, 2009.

Izdavači

Institut za javne financije, Zagreb, Smičiklasova 21
<http://www.ijf.hr>

Zaklada Friedrich Ebert, Zagreb, Praška 8
<http://www.fes.hr>

Za izdavače

Katarina Ott
Mirko Hempel

Glavna urednica

Katarina Ott

Lektura

Igor Hofman

Grafičko oblikovanje i priprema

Zlatko Guzmić

Naklada

1000 primjeraka

Tisak

Bauer Grupa, Celine Samoborske bb, Samobor

ISBN 978-953-7613-21-1 (Institut)

ISBN 978-953-7043-27-8 (Zaklada)

CIP zapis dostupan u računalnom katalogu Nacionalne i sveučilišne
knjižnice u Zagrebu pod brojem 723224



SADRŽAJ

Bilješka	7
Uvod	9
PRORAČUN	11
Što je proračun?	11
Državni proračun	14
Tko su korisnici državnog proračuna?	14
Koje su funkcije državnog proračuna?	14
Proračunska načela	15
Struktura državnog proračuna	18
Račun prihoda i rashoda državnog proračuna	20
Koliki su ukupni prihodi državnog proračuna?	20
Iz kojih izvora država prikuplja novac?	20
Rashodi državnog proračuna	25
Mjere manjka/viška državnog proračuna	36
Račun financiranja	37
Proračun izvanproračunskih korisnika državnog proračuna	41
Tko su izvanproračunski korisnici?	41
Prihodi i rashodi izvanproračunskih korisnika	43
Konsolidirani proračun središnje države	45
Proračun lokalnih jedinica	47
Tko su korisnici lokalnih proračuna?	48
Prihodi lokalnih jedinica	49
Rashodi lokalnih jedinica	53
Konsolidirani proračun opće države	54
Kakva je struktura proračuna opće države?	57
Deficit konsolidiranog proračuna opće države	59
Javni dug	60
Dug opće države	61
Koliko je velika naša država?	63



PRORAČUNSKI PROCES	65
Tko su glavni sudionici u proračunskom procesu?	65
Osnovne faze proračunskog procesa	69
Prva faza: Priprema prijedloga proračuna	72
Druga faza: Proces usvajanja proračuna	74
Treća faza: Izvršenje proračuna	76
KAKO UPOTRIJEBITI DOSAD STEČENA ZNANJA?	81
Građanski nadzor proračuna	81
Kako bi trebao izgledati građanski nadzor proračuna?	82
Što Institut za javne financije radi kako bi potaknuo građanski nadzor proračuna?	83
Što vi sami možete učiniti?	85
Pojmovnik	87
Literatura	93
Web stranice	95
Indeks	97



BILJEŠKA

Institut za javne financije je prvi »Proračunski vodič za građane« objavio 2000. godine. Od tada smo ga na internetu nekoliko puta obnavljali, a sada je u vašim rukama potpuno novo, promijenjeno izdanje. Tokom godina nisu se mijenjali samo podaci i statističke metodologije, već i zakoni koji se na proračun odnose, institucije koje se njime bave, ali i zanimanje i znanja medija i javnosti. Stoga ovo izdanje, iako slijedi obrazac prvog Vodiča, unosi i brojne novosti i drukčije pristupe.

Budući da se proračun stalno mijenja, trudili smo se što bolje objasniti osnovne pojmove i procese bez citiranja konkretnih zakona, propisa i uredbi, te bez pretjeranog osvrtnja na trenutne prilike. Želimo vam pomoći da shvatite suštinu proračuna i proračunskih procesa, da uz pomoć Vodiča sami dalje tragate za detaljima koji vas zanimaju, te da se naravno u proračunski proces i uključite.

Kao urednica Vodiča zahvaljujem svim koautorima – Mihaeli Bronić, Vjekoslavu Bratiću, Danijeli Medak Fell, te, ponajviše, kolegi Anti Baji koji je sa mnom od prvih dana aktivnosti Instituta usmjerenih prema građanima. Zahvaljujem također kolegi Ivici Urbanu i studentu Petru Sopeku na pomoći u obradi podataka, te Marijani Bađun, Marini Kesner-Škreb i Goranu Vukšiću na pažljivom čitanju i vrlo korisnim sugestijama. Zahvaljujem i našim »reprezentativnim građanima« – Miljenku Bernfestu, Anti Broniću, Marini Klepo, Nikolini Krtalić, Mariji Ott Franolić, Draženki Polović, Hrvoju Puškariću, Miroslavu Samboleku, Malini Sirotić i Pavi Turudiji, te kolegicama iz Ministarstva financija – Ivani Jakir-Bajo, Ivani Maletić i Andreji Milić – koji su iščitavali prethodne verzije teksta i dali nam brojne opaske kako bi Vodič bio razumljiviji i zanimljiviji građanima. Također zahvaljujem Martini Fabris na uređenju literature i Marini Nekić koja se brine za to da od ideje dođemo do konačnog proizvoda.

Prvi smo Vodič izdali uz financijsku podršku Zaklade Friedrich Ebert, a kako se naša suradnja s godinama produbljivala, ovaj Vodič izdajemo zajedno. I ovom im se prilikom zahvaljujem, posebice direktoru Zaklade Mirku Hempelu te kolegici Tijani Defar na trajnom razumijevanju, suradnji i potpori našim naporima da bar dio od brojnih tema ekonomike javnog sektora približimo građanima.

»Proračunski vodič za građane« sada je u vašim rukama i nadam se da ćete ga sa zanimanjem čitati, a stečena znanja primijeniti za poboljšanje proračuna i proračunskog procesa, ako ne na državnoj, onda barem na lokalnoj razini.

Katarina Ott



UVOD

Proračun je uvijek zanimljiva i aktualna tema, a zbog nagomilanih problema u hrvatskom javnom sektoru i pod utjecajem svjetske recesije, očekuje se da će i u budućnosti biti u središtu interesa javnosti. Nove se generacije, čitajući novine ili gledajući televiziju, ponekad zapitaju što je zapravo proračun, što je rebalans, a što su izvanproračunski fondovi. Je li i vas zbunio natpis u novinama o tome kako se proračuni izvanproračunskih fondova financiraju? Zna li kakvih sve proračuna ima i čemu služe? Zbunjuju li vas pojmovi poput *proračun opće države*, *državni proračun*, *konsolidirani proračun opće države* i sl.?

Rezultat ankete provedene u županijskim skupštinama i gradskim vijećima pokazuje da čak 43% vijećnika, dakle izabranih predstavnika građana koji odlučuju o proračunu, ne razumije u potpunosti proračun svoje lokalne jedinice (Bratić, 2008). Što onda očekivati od »običnih« građana? Ovaj bi Vodič trebao pomoći svim zainteresiranima – saborskim zastupnicima, vijećnicima u županijskim skupštinama, gradskim i općinskim vijećima, a posebice građanima da shvate proračunski proces i osnovne proračunske pojmove te da pokušaju i sami djelovati i možda pridonijeti poboljšanjima.

Tekst koji slijedi podijeljen je u tri dijela. U prvom dijelu upoznat ćemo državni proračun, proračun središnje države i proračun opće države. U drugom dijelu opisani su glavni sudionici i osnovne faze proračunskog procesa. Treći dio bi građanima trebao poslužiti da na temelju usvojenih znanja u prva dva dijela sami pokušaju nadzirati proračun i uključiti se u njegova poboljšanja. Na kraju nudimo pojmovnik i razne korisne informacije.



PRORAČUN

Prvi dio ovoga teksta trebao bi vas postupno uvesti u osnovna znanja o proračunu:

- ◆ započet ćemo općom definicijom proračuna, te obraditi državni proračun, njegove korisnike, funkcije, načela, strukturu, račun prihoda i rashoda, rashode po raznim klasifikacijama, mjere manjka odnosno viška državnog proračuna i račun financiranja
- ◆ prikazat ćemo proračun izvanproračunskih korisnika državnog proračuna, njegove korisnike, prihode i rashode, te tako doći do konsolidiranog proračuna središnje države
- ◆ upoznat ćemo proračun lokalnih jedinica, njegove korisnike, prihode i rashode
- ◆ objasniti ćemo konsolidirani proračun opće države i njegov deficit, te javni dug i dug opće države
- ◆ osvrnut ćemo se i na veličinu države.

Što je proračun?

Najkraće rečeno **proračun** je plan prihoda i rashoda za neko vremensko razdoblje.

proračun je plan prihoda i rashoda za neko vremensko razdoblje.



Osim riječi proračun i u hrvatskom se kao i u brojnim drugim jezicima može koristiti i riječ budžet. Riječ budžet potječe od francuske riječi *bougette* koja je označavala kožnu torbicu u kojoj su francuski trgovci u srednjem vijeku držali svoj novac. U Engleskoj je riječ *budget* označavala kožnu torbu u kojoj je ministar financija u parlament donosio prijedlog prihoda i rashoda države za neko vremensko razdoblje. Riječ se zadržala i koristi se primjerice u eng. *budget*, franc. *budget*, njem. *Budget*, ali i *Haushaltsplan* i *Etat*, tal. *budget*, ali i *bilancio*, nizoz. *budget*, ali i *begroting*.

Dobar, svakodnevni primjer je obiteljski proračun. Svaka obitelj ima različitih potreba i želja. Za ostvarenje tih potreba i želja potreban nam je novac kojeg rijetko kad imamo dovoljno, pa je potrebe i želje neophodno usklađivati s financijskim mogućnostima. I pojedincima i obiteljima je, jednako kao i državi, preporučljivo od vremena do vremena sastavljati planove prihoda i rashoda za neko vremensko razdoblje. Upravo to su proračuni pojedinaca, obitelji ili države.

Pretpostavimo da želimo napraviti proračun za iduću godinu. Veličina tog proračuna ovisit će o planiranoj visini prihoda u idućoj godini, te razini



potreba i želja. Relativno je lako uskladiti prihode i rashode ako u idućoj godini nemamo većih potreba i želja, nego ono što zaradimo trošimo na hranu, odjeću, komunalije i sl. No, ako u idućoj godini želimo, primjerice, kupiti stan ili kuću, to ne možemo financirati prihodima koje ćemo ostvariti u samo jednoj godini. U tom slučaju, iako nam je stan potreban, možemo od njega odustati i tako imati usklađene prihode i rashode. Stan, dakako, možemo i kupiti, a potrebna sredstva uzeti sa svog štednog računa, novac pozajmiti od obitelji i prijatelja ili podići kredit u banci. Sve ovo moramo dobro isplanirati. Naravno, ako u idućoj godini namjeravamo puno zaraditi a manje trošiti, prihodi će nam biti veći od rashoda. U takvoj će nas situaciji mučiti slatke brige – što s viškom novca. Možemo ga stavljati na štedni račun, uložiti u razne fondove, kupovati vrijednosnice ili ga jednostavno držati kod kuće. Na taj se način osiguravamo za neka buduća, manje izdašna vremena.

Isto vrijedi i za državu. Vlada u skladu sa svojim aktivnostima i željama za razvoj države planira prihode i rashode za iduću godinu. Država je vrlo složeni organizam i njezin je proračun složeniji od obiteljskog proračuna. No, bez obzira na jednostavnu ili složenu strukturu i veličinu brojki koje se u njemu nalaze, bit proračuna je uvijek ista – planiranje i usklađivanje prihoda i rashoda.

Za planiranje, izradu i izvršenje obiteljskog proračuna sami smo odgovorni. Država je, međutim, odgovorna svojim građanima. Stoga Vlada mora uredno i redovito prikazivati detalje o prikupljanju i trošenju novca svojih građana, pa je proračun i proračunski proces koji se sastoji od planiranja, izrade, donošenja i izvršavanja proračuna vrlo formalno određen zakonom o proračunu.

U Hrvatskoj postoje tri razine proračuna: državni proračun, proračuni izvanproračunskih korisnika državnog proračuna te proračuni jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Svaki od tih proračuna ima vlastite prihode i rashode, no ako želimo saznati koliko je ukupno prikupljeno sredstava i kolika je ukupna javna potrošnja moramo zbrojiti sve tri razine proračuna i prikazati ih kao zbirni proračun **opće države**. Mogli bismo to usporediti sa situacijom u kojoj u jednoj obitelji rade, pa naravno i troše majka, otac i sin. Dakle, prikupljanje i trošenje obiteljskog novca bilježilo bi se uz pomoć tri proračuna (majčinog, očevog i sinovog). Svako od njih ima vlastite prihode i rashode, pa ako želimo saznati koliko su ukupno prikupili sredstava i koliko su ukupno potrošili, moramo zbrojiti sva tri njihova proračuna i prikazati ih kao zbirni proračun obitelji.

opća država – središnja država (proračunski i izvanproračunski korisnici državnog proračuna) uvećana za proračunske i izvanproračunske korisnike županijskih, gradskih i općinskih proračuna.



Kako saznati koliki su prihodi i rashodi različitih proračuna?

Informacije o prihodima i rashodima državnog proračuna, **izvanproračunskih korisnika** državnog proračuna i lokalnih jedinica dostupne su na web stranicama Ministarstva financija i u »Narodnim novinama«. Proračuni lokalnih jedinica objavljuju se u službenim glasilima tih jedinica, a nalaze se i na posebnoj web stranici Ministarstva financija.



Prihodi, rashodi, primici i izdaci

U ovom ćemo Vodiču, zbog pojednostavljenja, uglavnom govoriti o prihodima i rashodima. Međutim, u proračunskoj terminologiji, osim pojmova prihodi i rashodi, postoje i pojmovi primici i izdaci. Pritom se *prihodi* i *rashodi* koriste u računu prihoda i rashoda kad je riječ o poslovanju te o prodaji i nabavi nefinancijske imovine, a *primici* i *izdaci* se koriste u računu financiranja kad je riječ o financijskoj imovini, zaduživanju i otplatama zajmova. Ukratko, prihodi i rashodi vezuju se uz nefinancijske, a primici i izdaci uz financijske transakcije.

izvanproračunski korisnici – izvanproračunski fondovi, poduzeća i druge pravne osobe u kojima država ili lokalne jedinice imaju odlučujući utjecaj na upravljanje, a oni sami imaju znatan stupanj autonomije koja uključuje samostalno odlučivanje o dijelu prihoda i rashoda.



Državni proračun

državne potpore – državna sredstva koja pružaju ekonomsku prednost određenom poduzeću, sektoru ili regiji. Selektivnog su karaktera i utječu na konkurentnost i trgovinu. Pojavljuju se u obliku subvencija, poreznih olakšica, udjela u vlasničkom kapitalu, povoljnijih kredita, poreznih dugova i jamstava.

Kad u medijima pročitate ili čujete da je proračunom za iduću godinu za **državne potpore** brodogradilištima planirano izdvojiti više sredstava, a za nabavku vojne opreme manje, najčešće je riječ o državnom proračunu. Državni proračun je akt kojim se u skladu sa zakonom planiraju prihodi i utvrđuju rashodi države za jednu godinu. Proračun u većini zemalja donosi parlament, a godina za koju se donosi proračun naziva se fiskalnom godinom i može se poklapati s kalendarskom, ali i ne mora.

Što je fiskalna godina?

Fiskalna godina je razdoblje od dvanaest mjeseci za koje država planira prihode i rashode. U Hrvatskoj se fiskalna godina poklapa s kalendarskom i traje od 1. siječnja do 31. prosinca. Međutim, postoje i zemlje u kojima se fiskalna i kalendarska godina ne poklapaju; primjerice u Velikoj Britaniji fiskalna godina traje od 1. travnja do 31. ožujka.



Tko su korisnici državnog proračuna?

porez – vrsta prisilnog davanja državi bez direktne protunaknade i unaprijed utvrđene namjene.

Proračunski korisnici su institucije koje je osnovala država i koje se većim dijelom financiraju iz državnog proračuna. Zbog toga su njihovi proračunski prihodi i rashodi sastavni dio državnog proračuna. To su, primjerice, Vlada, Sabor, ministarstva, sveučilišta, sudovi i dr. Popis korisnika državnog proračuna svake se godine, prije procesa pripreme proračuna za iduću godinu, objavljuje u »Narodnim novinama«.

socijalne naknade – naknade proistekle po osnovu prava iz osiguranja (primjerice mirovine ili naknade za nezaposlene, vrijeme bolovanja ili porodijskog) ili kao pomoć siromašnima u posebnim okolnostima koje ne pokriva osnovno socijalno osiguranje (primjerice razne pomoći obiteljima, sufinanciranje prijevoza, javne kuhinje).

Koje su funkcije državnog proračuna?

Državni proračun *prikazuje najvažnije ciljeve države*. Analizom prihoda i rashoda možemo, primjerice, utvrditi planira li država snižavanjem **poreza** potaknuti poduzetništvo i gospodarski rast ili povećanjem poreza financirati povećane rashode, jesu li joj važniji izdaci za **socijalne naknade**, izgradnju autocesta ili za plaće saborskih zastupnika.

Državni proračun služi i kao *instrument ekonomske politike* kojim se utječe na ekonomsko stanje zemlje, odnosno na gospodarski rast, zaposlenost, raspodjelu dohotka, potrošnju, štednju, inflaciju. Proračunom se mogu pro-



voditi i glavni ciljevi ekonomske politike kao što su alokacija, distribucija i stabilizacija.



Kako se proračunom provode funkcije ekonomske politike?

Proračunom se mogu provoditi i funkcije ekonomske politike: (1) *stabilizacijska* – država interveniranjem u porezima i javnim rashodima može pokušati utjecati da se ostvari što viša zaposlenost, što stabilnije cijene, što bolji saldo bilance plaćanja i što povoljnija stopa ekonomskog rasta; (2) *alokacijska* – država može utjecati na odluku o tome koja će dobra i usluge biti javna a koja privatna (direktno, javnom ponudom, te indirektno kroz poreze i potpore); (3) *distribucijska* – država može progresivnim oporezivanjem i sustavima transfera utjecati na način raspodjele proizvedenih dobara i usluga među članovima društva. Ova se podjela ponekad smatra zastarjelom, ali može poslužiti za proučavanje funkcioniranja države.

Državnim proračunom se osigurava *kontrola prikupljanja i trošenja javnog novca*. Tijekom fiskalne godine kontrolu čitavog proračuna obavljaju uprave u Ministarstvu financija, ali i svako ministarstvo nadzire dijelove proračuna za koje je nadležno. Konačnu kontrolu izvršenja proračuna obavlja Državni ured za reviziju. Dakako, i građani bi se kao uplatitelji sredstava u proračun i korisnici javnih dobara i usluga koje se iz proračuna financiraju trebali aktivnije uključiti u kontrolu proračuna. Namjena je ovog Vodiča da im u tome i pomogne.

Proračunska načela

Postoje brojna **načela proračuna** kojih se valja pridržavati, a ovdje ćemo objasniti neka osnovna, na koja moraju paziti svi oni koji se bave proračunom.

Načelo uravnoteženosti znači da prihodi moraju biti jednaki rashodima, a država smije trošiti samo onoliko sredstava koliko ih može prikupiti. Ukoliko se tijekom proračunske godine, zbog izvanrednih, nepredviđenih okolnosti (kao što je primjerice recesija) povećaju rashodi, odnosno smanje prihodi, proračun se mora uravnotežiti smanjivanjem predviđenih rashoda, odnosno pronalaženjem novih prihoda. Naravno, često se događa da su rashodi države u jednoj godini veći od prihoda, pa se razlika nadoknađuje zaduživanjem. Definicija uravnoteženosti tada se mijenja te zbroj prihoda i pozajmljenih sredstava mora biti jednak zbroju rashoda i otplata dugova. To znači da se iz proračuna može potrošiti samo onoliko sredstava koliko u njega stvarno pristigne.

načela proračuna – načela kojih se moraju pridržavati svi koji se bave proračunom, a to su načela uravnoteženosti, jedne godine, jedinstva i točnosti, univerzalnosti, specifikacije, transparentnosti i dobrog financijskog upravljanja.



Načelo jedne godine znači da se proračun donosi za jednu godinu te se prihodi i rashodi planiraju za tu jednu godinu, ali se moraju planirati i sredstva za pokriće obaveza preuzetih u prethodnim godinama (primjerice otplate zajmova).

Načelo jedinstva i točnosti znači da se svi prihodi i rashodi svih proračunskih i izvanproračunskih korisnika moraju iskazivati po bruto načelu, svi njihovi rashodi moraju se iskazivati po funkcijama i programima u visini utvrđenoj proračunom, a svi prijedlozi zakona, uredbi i akata koje donose Vlada i Sabor trebaju sadržavati procjenu njihovog učinka na proračun.

Načelo univerzalnosti znači da se svi prihodi proračuna mogu koristiti za sve rashode, iako postoje i zakonom i odlukama propisane iznimke. Primjerice, svi porezni prihodi koriste se za sve rashode, dok se prihodi od mirovinskih doprinosa mogu koristiti isključivo za mirovine.

Načelo specifikacije znači da svi prihodi moraju biti raspoređeni po **ekonomskoj klasifikaciji** i iskazani prema izvorima, a rashodi prema proračunskim klasifikacijama te uravnoteženi s приходima.

Načelo transparentnosti znači da proračuni i svi uz njih vezani dokumenti moraju biti dostupni javnosti, pa se zbog toga objavljuju u »Narodnim novinama«, odnosno u službenim glasilima lokalnih jedinica.

ekonomska klasifikacija – prikaz prihoda po prirodnim vrstama (primjerice porezi, pomoći, od imovine) i rashoda prema ekonomskoj namjeni (primjerice naknade zaposlenima, subvencije, socijalne naknade).

Indeks otvorenosti proračuna

Pristup informacijama o fiskalnim aktivnostima države omogućuje građanima ne samo razumijevanje političkih i ekonomskih odluka koje imaju znatan utjecaj na njihovu svakodnevicu, nego i sudjelovanje u njihovom donošenju. Ako građani raspoložu podacima o djelovanju države, povećava se kontrola nad vlašću, što pozitivno utječe i na odgovornost vlade prema građanima. Dostupnost informacija izrazito je važna za suzbijanje korupcije i postizanje veće efikasnosti javnih usluga. Vođen time, *Center on Budget and Policy Priorities* iz Washingtona razvio je *Indeks otvorenosti proračuna* koji omogućuje međunarodnu usporedbu transparentnosti proračunskog procesa. Vrijednost indeksa kreće se od 0 do 100, a u ciklusu istraživanja 2008, koje se odnosilo na fiskalnu godinu 2007. i obuhvaćalo 85 zemalja, Hrvatska je ostvarila indeks 59. Time je Hrvatska svrstana u skupinu zemalja koje građanima pružaju »samo neke informacije«. U istoj su skupini primjerice Argentina, Bugarska, Indija, Kenija, Rusija itd. Zemlje koje pružaju opsežne informacije o državnim financijama su Velika Britanija, Južna Afrika, Francuska, Novi Zeland i SAD. Nažalost, čak u polovici promatranih zemalja građani dobivaju vrlo oskudne informacije o proračunu, što vladama omogućuje prikrivanje rasipnog trošenja i korupcije. O tome što bi Ministarstvo financija trebalo učiniti da se poboljša transparentnost hrvatskog državnog proračuna možete pročitati u članku Urban i Bađun (2009), a rezultate za Hrvatsku možete pronaći na <http://openbudgetindex.org/files/IBPQuestionnaire2008Croatia.pdf>





Načelo dobrog financijskog upravljanja znači da se proračunska sredstva moraju koristiti ekonomično, učinkovito i djelotvorno.

U tekstu koji slijedi pokušat ćemo odgovoriti na pitanja odakle novac stiže u proračun, gdje se i kako troši te kako država prati i evidentira zaduživanja i otplate dugova.

Gdje pronaći proračune?



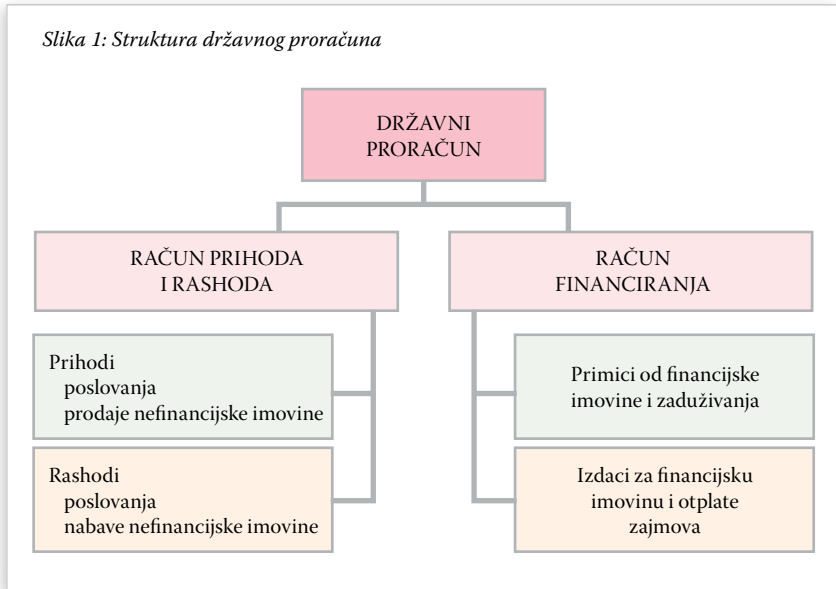
Državni proračun, financijske planove izvanproračunskih korisnika, konsolidirani proračun središnje države, proračune lokalnih jedinica, konsolidirani proračun središnje države i slične dokumente možete pronaći na web stranicama Ministarstva financija, ali ponekad, primjerice kad je riječ o prijedlozima tih dokumenata valja otići na web stranice Vlade i Sabora.



Struktura državnog proračuna

Državni proračun sastoji se od općeg i posebnog dijela. *Opći dio proračuna* obuhvaća račun prihoda i rashoda te račun financiranja, a *posebni dio proračuna* sadrži plan rashoda proračunskih korisnika raspoređenih po organizacijskoj i ekonomskoj klasifikaciji te po tekućim i razvojnim programima.

Slika 1: Struktura državnog proračuna



račun prihoda i rashoda – prikazuje prihode i rashode države u jednoj godini.

račun financiranja – dio proračuna koji prikazuje način financiranja proračunskog manjka te korištenje proračunskog viška.

Iako se prikazana struktura proračuna može činiti kompliciranom, stvar je zapravo vrlo jednostavna. Na **računu prihoda i rashoda** država pregledno klasificira godišnju zaradu, odnosno prihode te godišnju potrošnju, tj. rashode. Budući da su prihodi rijetko kada jednaki rashodima država ima i **poseban račun financiranja**. Na tom se računu evidentira što država čini s eventualnim viškom sredstava kad su prihodi veći od rashoda, odnosno na koji način financira eventualni manjak kad su rashodi veći od prihoda.

Naši kućni proračuni obično nisu toliko složeni da bi nam bila potrebna ovako pregledna i precizna struktura. Osim toga, za razliku od države koja je dužna transparentno voditi svoje financije, mi nikome ne moramo pokazivati od kuda primamo ni na što trošimo svoj novac. Međutim, primjera radi, plaće, honorare, zaradu od vlastitog obrta ili prihode od kamata na štednju evidentirali bismo kao prihod na računu prihoda i rashoda. Novi štednjak, telefonske račune ili plaćene kamate po stambenom kreditu evidentirali bismo kao rashod na tom istom računu. Istovremeno bismo uzimanje kredita i pozajmice rodbini ili prijateljima evidentirali na računu financiranja.



Podjele nas u prvi tren mogu zbunjivati i činiti nam se nepotrebnima, ali one nam olakšavaju uvid u brojne aktivnosti države. Osim toga, struktura hrvatskog državnog proračuna usklađena je sa službenom metodologijom Međunarodnog monetarnog fonda za statistiku javnih financija, što nam omogućuje usporedbe naših proračuna s proračunima drugih zemalja.

Kako se snaći u proračunu?

Kad kliknete na proračun na web stranici Ministarstva financija prvo ćete se možda prepasti same veličine tog dokumenta. No, sastavljači proračuna su se potrudili da vam olakšaju snalaženje. Relativno brzo i lako možete se uputiti u prihode i rashode po **ekonomskoj klasifikaciji** jer svi su podijeljeni na razrede, skupine, podskupine i odjeljke. Evo kako to izgleda na primjeru nekoliko osnovnih prihoda i rashoda:

Razred	Skupina	Podskupina	Odjeljak	Naziv
6				Prihodi poslovanja
	61			Prihodi od poreza
		611		Porez i prizre na dohodak
			6111	Porez i prizre na dohodak od nesamostalnog rada
			6112	Porez i prizre na dohodak od samostalnih djelatnosti, itd.
	62			Doprinosi
		621		Doprinosi za zdravstveno osiguranje
			6211	Doprinosi za zdravstveno osiguranje od zaposlenika kod poslodavaca, itd.
3				Rashodi poslovanja
	31			Rashodi za zaposlene
		311		Plaće
			3111	Plaće za redovan rad
			3112	Plaće u naravi, itd.
	32			Materijalni rashodi
		321		Naknade troškova zaposlenima
			3211	Službena putovanja
			3212	Naknade za prijevoz, za rad na terenu i odvojeni život, itd.

ekonomska klasifikacija – prikaz prihoda po prirodnim vrstama (primjerice porezi, pomoći, od imovine) i rashoda prema ekonomskoj namjeni (primjerice naknade zaposlenima, subvencije, socijalne naknade).





Račun prihoda i rashoda državnog proračuna

prihodi – pojam koji se koristi u računu prihoda i rashoda za sredstva koja ulaze na taj račun na temelju poslovanja i prodaje nefinancijske imovine.

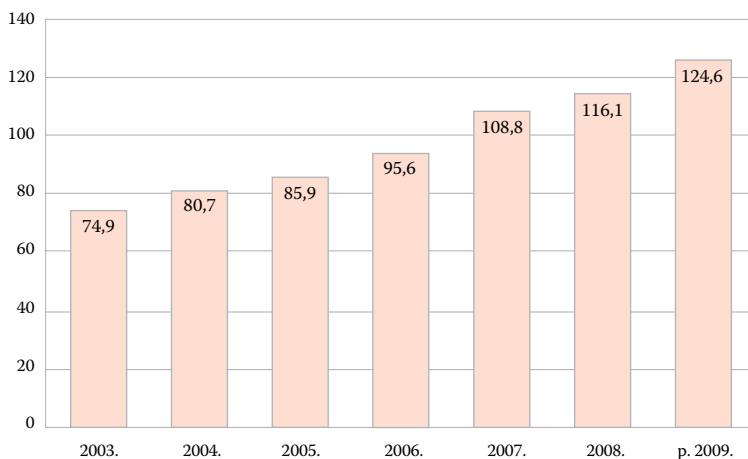
rashodi – pojam koji se koristi u računu prihoda i rashoda za sredstva koja izlaze s tog računa zbog poslovanja i nabave nefinancijske imovine.

Račun prihoda i rashoda prikazuje **prihode** i **rashode** države u jednoj godini. Pogledajmo prvo prihode.

Koliki su ukupni prihodi državnog proračuna?

Grafikon 1 prikazuje rast prihoda proračuna u razdoblju od 2003. do 2008. godine. Vidimo da su 2003. ukupni proračunski prihodi iznosili oko 75 mlrd. kuna, a u 2009. planirano je prikupiti gotovo 125 mlrd. kuna. Dakle, prihodi državnog proračuna u tom se razdoblju povećavaju za 50 mlrd. kuna ili gotovo 70%.

Grafikon 1: Ukupni prihodi državnog proračuna, 2003-09, u mlrd. kuna



Iz kojih sve izvora država prikuplja novac?

Država ostvaruje prihode poslovanja i prihode od prodaje nefinancijske imovine. Ovdje ćemo se prije svega koncentrirati na prihode poslovanja koji čine preko 99% ukupnih prihoda državnog proračuna.



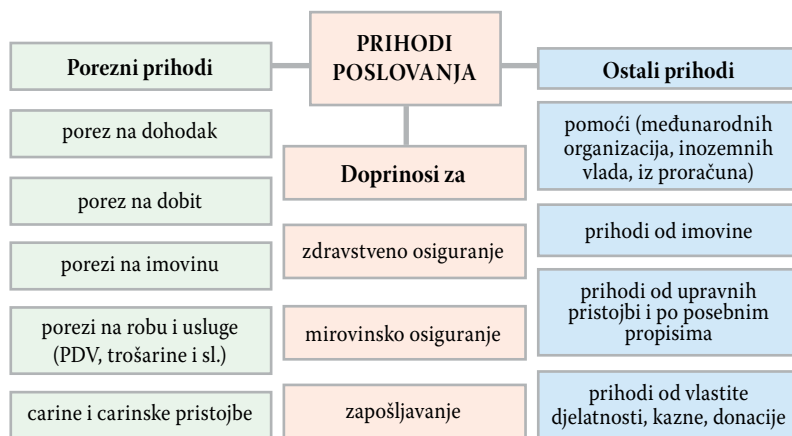
Prihodi poslovanja

Prihodi poslovanja su prihodi od redovnih aktivnosti države, primjerice od **poreza** (dohodak, dobit, PDV), **doprinosa** (mirovinsko, zdravstveno, zapošljavanje) i ostalih prihoda (od imovine, upravnih pristojbi, kazni). Vrste tih prihoda i njihovu strukturu prikazuju slika 2 i grafikon 2. Najznačajnija redovna aktivnost države je oporezivanje, jer porezni prihodi iz godine u godinu čine oko 60% ukupnih prihoda poslovanja. Slijede doprinosi za obvezna osiguranja, kojima se ostvaruje oko 35% ukupnih prihoda poslovanja, te oko 5% ostalih prihoda. U tekstu koji slijedi detaljnije ćemo objasniti glavne vrste prihoda.

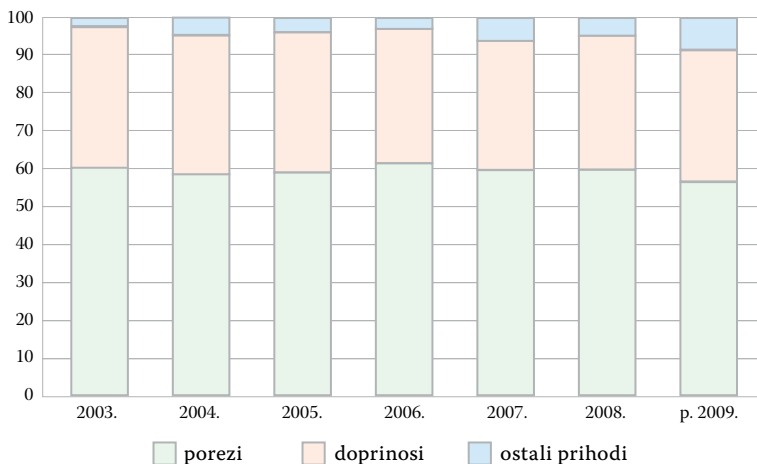
porez – vrsta prisilnog davanja državi bez direktne protunaknade i unaprijed utvrđene namjene.

doprinosi – namjenski javni prihodi, primjerice za zdravstveno i mirovinsko osiguranje. Mogu se ubirati na teret poslodavca ili posloprimca. Za razliku od poreza koji se slijevaju u zajedničku državnu blagajnu i mogu se trošiti za bilo koju opće društvenu potrebu, doprinosi se skupljaju u posebnim fondovima i mogu se koristiti samo za namjenu za koju su prikupljeni.

Slika 2: Vrste prihoda poslovanja



Grafikon 2: Struktura proračunskih prihoda poslovanja, 2003-09, u %





Porezni prihodi

direktni porezi – izravni ili neposredni porezi koji se direktno nameću poreznom obvezniku, tj. porezni obveznik ih direktno uplaćuje u proračun, primjerice porez na dohodak, prizrez poreza na dohodak, dobit, imovinu te na nasljedstva i darove.

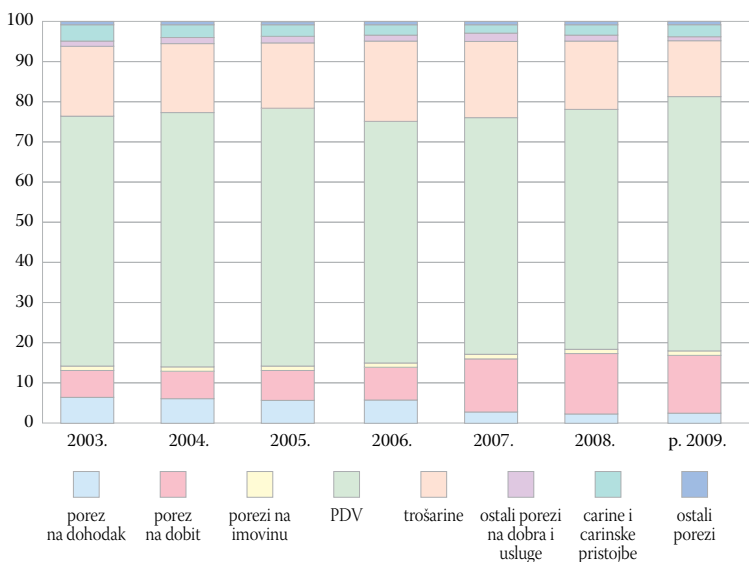
indirektni porezi – neizravni ili posredni porezi na dobra i usluge što se ubiru indirektno preko posrednika – uvoznika, proizvođača ili prodavača – primjerice porez na dodanu vrijednost, trošarine i carine. Uključeni su u cijenu, pa iako ih u proračun uplaćuju posrednici, indirektno ih snose kupci.

PDV (porez na dodanu vrijednost) – indirektni porez na promet koji se naplaćuje u svakoj fazi proizvodnje i distribucije, odnosno na sve konačne kupovine dobara i usluga; tereti konačnog potrošača, ali njegov obveznik je isporučitelj dobara i usluga.

trošarine – posebni porezi ili akcize koji se nameću na potrošnju naftnih derivata, duhanskih proizvoda, kave, piva, bezalkoholnih pića, alkohola, osobnih automobila, ostalih motornih vozila, plovila, zra-

Porezni prihodi su najznačajniji izvor sredstava državnog proračuna. To su prihodi od poreza na dohodak i prizrez poreza na dohodak, poreza na dobit, poreza na imovinu, poreza na robu i usluge te poreza na međunarodnu trgovinu i transakcije (tj. carina i carinskih pristojbi). Pritom razlikujemo **direktnne poreze**, tj. porez na dohodak, prizrez poreza na dohodak, porez na dobit i porez na imovinu (snose ih porezni obveznici kad dio svog dohotka, dobiti ili imovine uplaćuju direktno u državni proračun) i **indirektnne poreze** (npr. PDV i trošarine koji su uključeni u cijenu, pa iako ih u proračun uplaćuju trgovci, indirektno ih snose kupci).¹

Grafikon 3: Struktura poreznih prihoda, 2003-09, u %



Kao što možemo vidjeti iz grafikona 3, **PDV i trošarine** su najizdašniji izvor prihoda državnog proračuna – iz godine u godinu iznose gotovo 80% ukupnih poreznih prihoda, odnosno blizu 50% ukupnih prihoda poslovanja. Država u 2009. godini planira prikupiti oko 70 mlrd. kuna poreza, od čega preko 44 mlrd. kuna od PDV-a i još 9,4 mlrd. kuna od trošarina.

¹ Više o porezima možete pročitati u Kesner-Škreb i Kuliš (2010).



Porez na dobit i porez na dohodak nisu toliko značajni i njihov se udio u ukupnim poreznim prihodima kretao od oko 14% na početku do 17% na kraju promatranog razdoblja. Uz to se od 2007, otkako središnja država više ne dijeli prihode od poreza na dobit s lokalnim jedinicama, a povećan je udio poreza na dohodak koji odlazi tim jedinicama, znatno smanjuje udio poreza na dohodak, a povećava udio poreza na dobit (više o tome u dijelu o strukturi poreznih prihoda lokalnih jedinica). Zbog čega se onda često govori kako je porezno opterećenje rada u Hrvatskoj jako visoko, a spomenuti podaci o porezu na dohodak nam pokazuju upravo suprotno? Zagonetku će nam razriješiti sljedeća kategorija prihoda poslovanja, a to su doprinosi.

koplova i luksuznih proizvoda. Opravdavaju se uvođenjem progresivnosti u sustav (luksuz), ublažavanjem zagađenja (naftni derivati) te obeshrabrivanjem potrošnje nekih proizvoda (duhan, alkohol), pa se u engleskom jeziku zovu i porezima na grijeh (*sin taxes*).

Doprinosi

Do nesporazuma često dolazi zbog doprinosa za obvezna osiguranja koji čine oko 35% ukupnih prihoda poslovanja, te su uz poreze najvažniji izvor prihoda državnog proračuna. Za razliku od poreza na dohodak i prireza poreza na dohodak, koji u Hrvatskoj u usporedbi s drugim zemljama i nisu naročito visoki, upravo obvezni **doprinosi** značajno opterećuju plaće radnika i jedni su od najviših u svijetu.

Obvezni doprinosi

Iako se obično pojednostavnjeno kaže da postoje doprinosi za mirovinsko osiguranje, zdravstveno osiguranje i zapošljavanje, sustav obveznih doprinosa je ipak složeniji. Tako postoje obvezni doprinosi za (1) mirovinsko osiguranje na temelju generacijske solidarnosti, (2) mirovinsko osiguranje na temelju individualne kapitalizirane štednje, (3) zdravstveno osiguranje, (4) osiguranje za slučaj nezaposlenosti te (5) poticanje zapošljavanja osoba s invaliditetom. Nadalje, zakoni o obveznim osiguranjima definiraju više od sedamdeset skupina obveznika doprinosa i za svaku određuju osnovice i stope. Ipak, većina obveznika može se svrstati u nekoliko skupina: (1) posloprimci i njihovi poslodavci, (2) obrtnici i slobodne profesije, (3) posloprimci koji uz plaću primaju i neki drugi dohodak te (4) umirovljenici.

Podrobnije ćemo opisati samo prvu, najbrojniju skupinu od koje se ubire i najviše sredstava, a to su posloprimci i poslodavci. Osnovica za izračun je bruto plaća (BP) i na nju se primjenjuju stope doprinosa. Razlikujemo doprinos iz plaće – obveznik je posloprimac koji plaća 20% BP-a za mirovinsko osiguranje te *doprinos na plaću* – obveznik je poslodavac koji plaća 1,7% BP-a za zapošljavanje, 15% BP-a za zdravstveno osiguranje, 0,5% BP-a za osiguranje zaštite zdravlja na radu.

Ključna razlika između poreza i doprinosa je u tome što se prihodi od poreza mogu koristiti za bilo koji proračunski rashod, dok se doprinosi moraju koristiti za one namjene za koje su i prikupljeni.

doprinosi – namjenski javni prihodi, primjerice za zdravstveno i mirovinsko osiguranje. Mogu se ubirati na teret poslodavca ili posloprimca. Za razliku od poreza koji se slijevaju u zajedničku državnu blagajnu i mogu se trošiti za bilo koju opće društvenu potrebu, doprinosi se skupljaju u posebnim fondovima i mogu se koristiti samo za namjenu za koju su prikupljeni.



Ostali prihodi poslovanja

javno poduzeće – poduzeće u većinskom vlasništvu i pod kontrolom države ili lokalne jedinice, koje obično nudi javne, komunalne usluge; definicija je neodređena i ponekad baš i nije jasno kakav je stvarni status određenih poduzeća.

izvanproračunski fond – vrsta izvanproračunskog korisnika koji se osniva kao pravna osoba za posebnu namjenu i financira se iz namjenskih prihoda, proračuna i drugih izvora.

Ostali prihodi poslovanja nisu posebno značajni za državni proračun jer iz godine u godinu čine tek 3 do 6% ukupnih prihoda poslovanja. Tu možemo ubrojiti razne pomoći (od međunarodnih organizacija ili stranih vlada), prihode od imovine (primjerice koncesija za korištenje hrvatskog zračnog prostora), pristojbe i naknade (primjerice biljezi koje plaćate kad podnosite zahtjev za izdavanje putovnice) i sl.



Registar neporeznih prihoda

Institut za javne financije je u suradnji s Ministarstvom financija registrirao postojanje čak 274 neporeznih prihoda. Riječ je o prihodima koji se reguliraju posebnim propisima vezanim uz pojedine administrativne poslove i ekonomske funkcije. Ubiru ih tijela središnje države, **javna poduzeća, izvanproračunski fondovi**, lokalne jedinice, razna udruženja, komore i zajednice (primjerice vatrogasne i turističke), a naplaćuju se prema različitim tarifama, pravilnicima i cjenicima.

Prihodi od prodaje nefinancijske imovine

Prihodi od prodaje nefinancijske imovine iznose manje od 1% ukupnih državnih prihoda. Država ih obično ostvaruje prodajom stambenih i poslovnih objekata, zemljišta, prijevoznih sredstava i strateških zaliha.



Jedinstveni račun riznice

Jeste li znali da se većina prihoda državnog proračuna uplaćuje na jedinstveni račun riznice (JRR) koji se nalazi u Hrvatskoj narodnoj banci? To zapravo nije jedan račun, nego sustav računa preko kojih se obavljaju sve uplate i isplate svim proračunskim korisnicima. Nadzire ga i kontrolira Ministarstvo financija koje zahvaljujući tom računu na kraju svakog dana zna s koliko sredstava raspolaže te kako će ih u skladu s prioritetima rasporediti.



Rashodi državnog proračuna

Da bismo mogli vidjeti tko, gdje i na što troši prikupljene prihode, svi bi se rashodi u državnom proračunu trebali prikazivati na više načina. Tako postoje, ali ne uvijek, ne za sve razine i često sa znatnim vremenskim zaostatkom: *ekonomska klasifikacija* po ekonomskoj namjeni rashoda (primjerice naknade zaposlenima, **subvencije**, socijalne naknade); *funkcijska klasifikacija* po namjeni rashoda (primjerice obrana, zdravstvo, obrazovanje); *programska klasifikacija* po programima, aktivnostima i projektima (primjerice programi zaštite okoliša, informatizacije, pomoći poduzetništvu), *organizacijska klasifikacija* po organizacijskim jedinicama (primjerice Sabor, Vlada, ministarstva, državni zavodi i sl.), *klasifikacija po izvorima financiranja* koja prikazuje izvore (primjerice porezi, doprinosi, **namjenski prihodi**, **donacije**) te *lokacijska klasifikacija* po teritorijalnim cjelinama (primjerice državama, županijama, gradovima, općinama, područjima posebne državne skrbi).

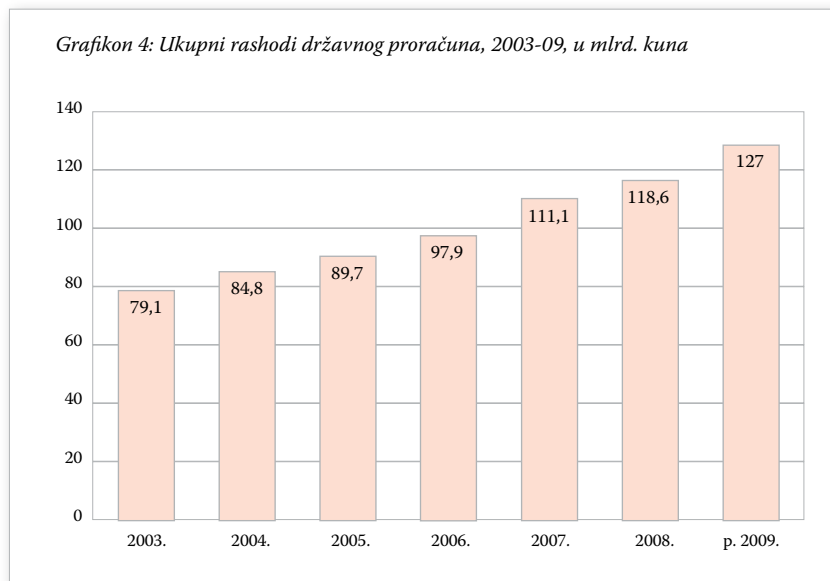
subvencije – bespovratna državna pomoć proizvođačima ili potrošačima uvjetovana posebnom vrstom djelatnosti ili ponašanja primatelja.

namjenski prihod – prihod za koji je unaprijed utvrđeno za koje se svrhe smije trošiti. Primjerice prihodi od doprinosa za zdravstveno osiguranje moraju se trošiti za zdravstvo.

donacije – pokloni u novcu ili u naturi. Proračun i proračunski korisnici mogu ih davati neprofitnim organizacijama, kućanstvima i građanima, a mogu ih i primiti od fizičkih osoba, neprofitnih organizacija i trgovačkih društava.

Koliki su ukupni rashodi državnog proračuna?

Rashodi iz godine u godinu rastu, pa su, kao što prikazuje grafikon 4, od oko 79 mlrd. kuna 2003. narasli na gotovo 127 mlrd. kuna 2009, što je povećanje od oko 62%.





fiskalna konsolidacija – politika usmjerena na snižavanje državnih deficita i smanjivanje akumuliranja dugova.

javni sektor – dio nacionalnog gospodarstva koji obuhvaća sve razine državne vlasti, sustav socijalnoga, mirovinskoga i zdravstvenog osiguranja te javna poduzeća.

organizacijska klasifikacija – rashodi prikazani po organizacijskim jedinicama, odnosno ministarstvima, državnim uredima, fondovima, zavodima, agencijama i ostalim proračunskim korisnicima (ranije se nazivala administrativna klasifikacija).

funkcijska klasifikacija – prikaz rashoda po namjeni (primjerice obrana, zdravstvo, obrazovanje).

Brojni su uzroci tako velikog rasta rashoda – posljedice rata, nepovoljna demografska situacija, nevoljkost i političara i građana da se poduzmu ozbiljne strukturne reforme i **fiskalna konsolidacija**, ali najvažniji su svakako prespora reforma javne uprave, neodrživi mirovinski i zdravstveni sustav te prespora privatizacija. Sve je to rezultiralo visokim rashodima za zaposlene u **javnom sektoru**, visokim socijalnim naknadama i visokim subvencijama u privatnim i javnim poduzećima. Kako su povećani rashodi uvelike financirani zaduživanjem, tako se tom rastu rashoda pridružuju i značajni iznosi kamata.

Na što sve država troši novac?

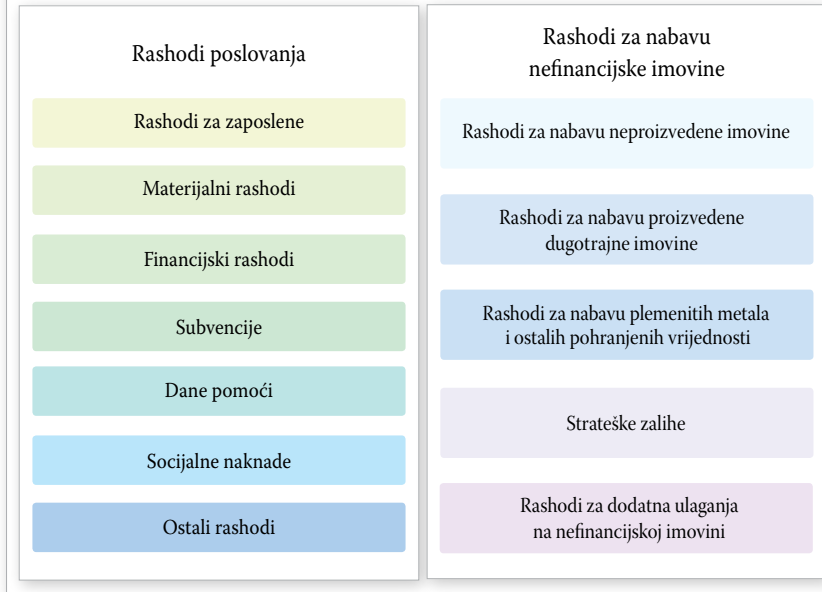
Nije uvijek jednostavno i lako utvrditi na što sve država troši novac. Da bismo to sagledali, moramo promatrati državne rashode na različite načine. Već smo ranije objasnili da postoje razne klasifikacije proračuna. Dok **organizacijska klasifikacija** prikazuje organizacije u kojima se proračunska sredstva koriste (primjerice Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi ili Ministarstvo obrane), **funkcijska klasifikacija** prikazuje iznose stvarno potrošene na obranu ili socijalnu skrb. Činjenica da je neki iznos dodijeljen nekome ministarstvu ne znači da se on zaista i troši u toj organizaciji za tu namjenu. Ministarstvo obrane može, primjerice, 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 organizacijske klasifikacije proračuna može zvesti saborske zastupnike u procjenama i odlučivanju o dodjeli proračunskih sredstava. Zbog toga je bitno prikazivati i analizirati proračun po raznim klasifikacijama, a u dijelu teksta koji slijedi rashode ćemo prikazati po najuobičajenijim klasifikacijama, a to su ekonomska, funkcijska, organizacijska, programska i po izvorima.

Rashodi po ekonomskoj klasifikaciji

Rashodi se vode na računu prihoda i rashoda, a dijele se na rashode poslovanja i rashode za nabavu nefinancijske imovine. Rashodi poslovanja iz godine u godinu čine 97-98% ukupnih rashoda, a ostatak čine rashodi za nefinancijsku imovinu. Detaljniji raspored rashoda poslovanja i rashoda za nefinancijsku imovinu prikazuje nam slika 3.

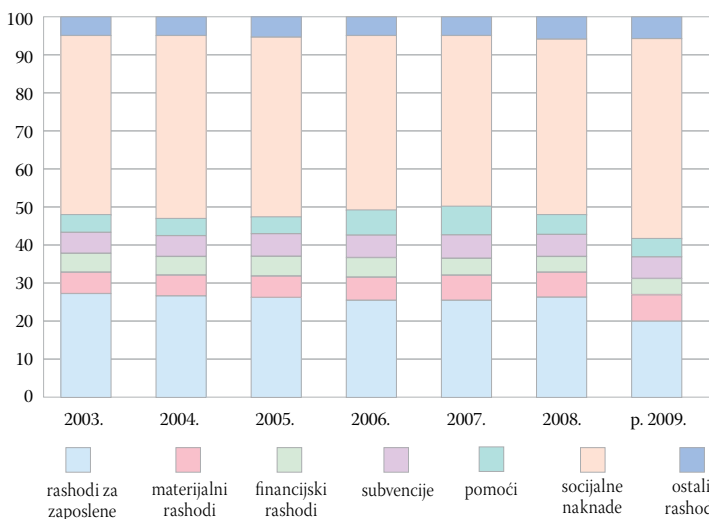


Slika 3: Vrste rashoda državnog proračuna po ekonomskoj klasifikaciji



Posebice je zanimljiva struktura rashoda poslovanja koju prikazuje grafikon 5. Najznačajnije su socijalne naknade i rashodi za zaposlene koji ukupno čine oko 70% ukupnih rashoda poslovanja. U nastavku ćemo objasniti rashode poslovanja.

Grafikon 5: Struktura rashoda poslovanja po ekonomskoj klasifikaciji, 2003-09, u %





Rashodi poslovanja

lokalne jedinice – općine i gradovi, iako ponekad podrazumijevaju i županije.

financijski rashodi – rashodi koji nastaju zbog financijskog poslovanja, prije svega zbog zaduživanja (primjerice kamate po izdanim vrijednosnim papirima, kamate po zajmovima i naknade za bankarske usluge).

Rashodi poslovanja vezani su uz poslovanje države. Kako bi država mogla »poslovati« potrebno je plaćati zaposlene u državnim institucijama; kako bi ti zaposleni mogli raditi (telefonirati, slati pisma, raditi u održanim zgradama) država mora snositi razne materijalne rashode; budući da državi za njeno poslovanje često nedostaje sredstava, zadužuje se, pa mora snositi razne financijske troškove (primjerice kamate); kako bi država poticala razne neophodne djelatnosti, ali i održavala na životu razne gubitake, daje im subvencije; kako bi nerazvijenije **lokalne jedinice** mogle držati korak s onim razvijenijima država im daje razne pomoći, a socijalna država naravno mora trošiti i na socijalne naknade (mirovine, naknade za nezaposlene, za bolovanje i roditelje). Ovdje ćemo prikazati uobičajene kategorije rashoda poslovanja i to po njihovoj veličini, odnosno težini koju imaju u proračunu, tj. od najvećih (socijalne naknade) do najmanjih (**financijski rashodi**).

Socijalne naknade

socijalne naknade – naknade proistekle po osnovu prava iz osiguranja (primjerice mirovine ili naknade za nezaposlene, za vrijeme bolovanja ili porodijskog) ili kao pomoć siromašnima u posebnim okolnostima koje ne pokriva osnovno socijalno osiguranje (primjerice razne pomoći obiteljima, sufinanciranje prijevoza, javne kuhinje).

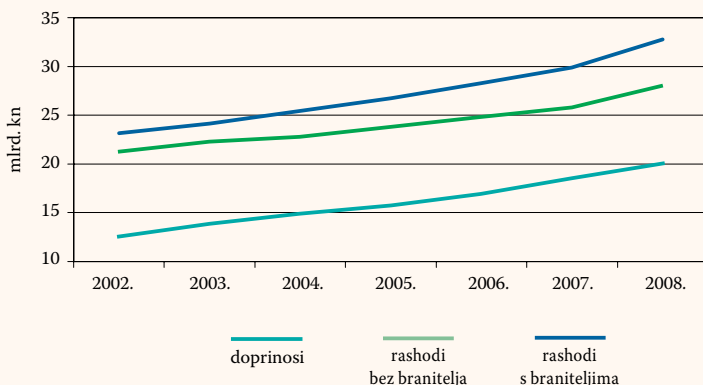
Socijalne naknade su daleko najvažnija skupina rashoda državnog proračuna. Riječ je o naknadama iz osiguranja (74%) i naknadama za socijalnu pomoć (26% ukupnih socijalnih naknada). Uz te dvije vrste, postoje i socijalne naknade za državne zaposlenike koje se ne vode u ovoj stavci, nego u okviru rashoda za zaposlene.

- ◆ *Naknade iz osiguranja* su mirovine, naknade za nezaposlene, naknade za bolovanje i roditeljni dopust, naknade za djecu i obitelji, ali i za medicinske usluge, ortopedske sprave i pomagala, farmaceutske proizvode i slične naknade koje plaća država.
- ◆ *Naknade za socijalnu pomoć* namijenjene su siromašnima i to u posebnim okolnostima koje ne pokriva osnovno socijalno osiguranje (primjerice razne pomoći obiteljima, hendikepiranim osobama, sufinanciranje prijevoza, javne kuhinje). Svatko bi od nas naravno želio živjeti u socijalnoj državi, no problem je u tome što su socijalne naknade narasle od 36 mlrd. kuna 2003. do gotovo 65 mlrd. kuna 2009. a i njihov udio u strukturi ukupnih rashoda povećao se sa 47% 2003. na preko 52% 2009.



Rast mirovina

Izrazit porast socijalnih naknada ilustrirat ćemo mirovinama koje čine više od polovice ukupnih socijalnih naknada. Grafikon prikazuje njihovo kretanje u razdoblju 2002-08. te raskorak između prikupljenih doprinosa (tirkizna linija) i naknada koje se umirovljenicima isplaćuju (tamno-plava linija). Taj jaz između prihoda i rashoda uzrokovalo je više problema. Prvo, broj primatelja mirovina se u razdoblju 1990-2009. gotovo udvostručio (s oko 650.000 na 1,2 mil.) dok je broj osiguranika, tj. radno aktivnih građana koji uplaćuju mirovinske **doprinos**e pao s oko 2 na 1,6 mil. Dok su 1990. za jednog primatelja mirovine radila tri osiguranika, danas na jednog primatelja mirovine imamo samo 1,38 osiguranika. Drugo, više od 15% korisnika mirovina su mirovinu ostvarili pod povoljnijim uvjetima, a njihove mirovine su 2008. iznosile oko 20% ukupnih rashoda za mirovine. Najveći dio rashoda za povlaštene mirovine (gotovo 15% ukupnih rashoda za mirovine ili oko 5 mlrd. kuna) odnosi se na korisnike braniteljskih mirovina, a broj tih mirovina se u posljednjih šest godina udvostručio. Povlašteni korisnici mirovina primaju više mirovine od »običnih« umirovljenika, umirovljeni su nakon kraćeg radnog vijeka, njihovim umirovljenjem smanjuju se prihodi od doprinosa i gube se radno sposobni ljudi. Osim što izazivaju nejednakosti i nepravednosti, razlike između povlaštenih i »običnih« korisnika mirovina sve više opterećuju državni proračun.



Izvor: Bađun (2009)

doprinosi – namjenski javni prihodi, primjerice za zdravstveno i mirovinsko osiguranje. Mogu se ubirati na teret poslodavca ili posloprimca. Za razliku od poreza koji se slijevaju u zajedničku državnu blagajnu i mogu se trošiti za bilo koju opće društvenu potrebu, doprinosi se skupljaju u posebnim fondovima i mogu se koristiti samo za namjenu za koju su prikupljeni.

rashodi za zaposlene – plaće zaposlenih državnih službenika, doprinosi koje država uplaćuje kako bi njeni zaposlenici ostvarili prava na zdravstveno i mirovinsko osiguranje, te razna davanja u naturi.

Rashodi za zaposlene

Iz grafikona 5 vidimo da su **rashodi za zaposlene** s oko 26% prosječnog udjela godišnje druga po veličini kategorija rashoda poslovanja. U 2009. godini za zaposlene se planira utrošiti oko 25 mlrd. kuna. U toj se kategoriji evidentiraju plaće zaposlenih u **javnom sektoru** i doprinosi koje država uplaćuje kako bi njeni zaposlenici ostvarili prava na obvezno zdravstveno i mirovinsko osiguranje. Doprinosi država zapravo uplaćuje sama sebi, jer kao što smo vidjeli, socijalni doprinosi evidentiraju se kao državni prihodi. Iako oni nisu stvarni trošak za državu, moraju se evidentirati.

javni sektor – dio nacionalnog gospodarstva koji obuhvaća sve razine državne vlasti, sustav socijalnoga, mirovinskoga i zdravstvenog osiguranja te javna poduzeća.



Materijalni rashodi

Materijalni rashodi uključuju ukupnu vrijednost dobara i usluga koje država kupuje od privatnog sektora na slobodnom tržištu, a za obavljanje svojih aktivnosti. Tu se bilježe rashodi vezani uz službena putovanja, stručna usavršavanja, uredski materijal, energiju, telefone, komunalne usluge, informiranje i sl. Oko polovice tih rashoda odlazi na usluge poput telefona, pošte i prijevoza, tekućeg i investicijskog održavanja i sl. Iako su u strukturi ukupnih rashoda poslovanja treći po veličini, materijalni rashodi ipak su manje značajna kategorija. Njihov udio stalno lagano raste od oko 5,4 na početku do 6,8% rashoda poslovanja na kraju razdoblja. Za 2009. godinu planira se utrošiti 8,4 mlrd. kuna.

Subvencije

subvencije – bespovratna državna pomoć proizvođačima ili potrošačima uvjetovana posebnom vrstom djelatnosti ili ponašanja primatelja.

Subvencije su tekuća nepovratna sredstva koja država daje poduzećima kako bi poticala njihovu proizvodnju, kompenzirala njihove gubitke, održavala niže cijene određenih proizvoda i sl. Riječ je zapravo o provođenju određenih mjera ekonomske i socijalne politike države za koje je u 2009. godini planirano gotovo 7 mlrd. kuna. Pritom valja naglasiti da su u čitavom promatranom razdoblju subvencije privatnim poduzećima (uglavnom u sektoru poljoprivrede) bile znatno veće od subvencija javnim poduzećima, te da udio subvencija u rashodima poslovanja konstantno iznosi oko 6%.

Pomoći

pomoći ili dotacije – bespovratni prijenosi sredstava međunarodnim organizacijama, stranim vladama, proračunima, izvanproračunskim korisnicima, bankama, financijskim institucijama i poduzećima. Česte su pomoći državnog proračuna lokalnim proračunima, a postoje i među jedinicama iste razine, primjerice županijama. Mogu biti tekuće (za tekuće rashode) i kapitalne (za nabavu dugotrajne imovine) te namjenske i nenamjenske.

Pomoći iznose oko 5,4% ukupnih rashoda, a riječ je o tekućim i kapitalnim prijenosima međunarodnim organizacijama, stranim vladama, proračunima, izvanproračunskim korisnicima, bankama i drugim financijskim institucijama, ali i poduzećima.

Financijski rashodi

Riječ je o rashodima koji nastaju zbog financijskog poslovanja, a ponajprije zbog državnog zaduživanja. To su, primjerice, kamate po izdanim vrijednosnim papirima; kamate po zajmovima od drugih razina vlasti, inozemnih vlada, međunarodnih organizacija, banaka i drugih financijskih organizacija; naknade za bankarske usluge i usluge platnog prometa; zatezne kamate i sl. Oko polovice financijskih rashoda odnosi se na kamate na izdane državne obveznice. Financijski rashodi iznose prosječno 4,6% ukupnih rashoda poslovanja godišnje, a u 2009. godini planirano je oko 5,3 mlrd. kuna.

Rashodi za nabavu nefinancijske imovine

Za razliku od gore opisanih rashoda poslovanja koji odražavaju tekuće, odnosno redovno poslovanje države, rashodi za nabavu nefinancijske imo-



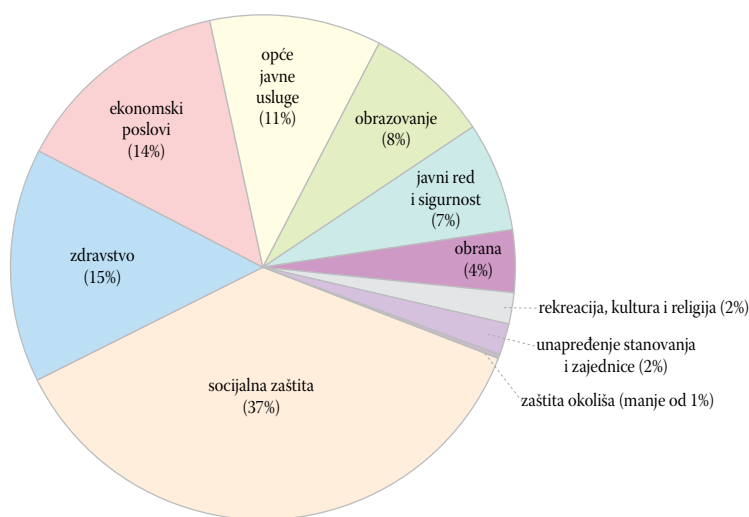
vine odnose se na dugoročnu imovinu. Riječ je o nabavi neproizvedene imovine (primjerice zemljišta), proizvedene imovine (primjerice građevinskih objekata), plemenitih metala, strateških zaliha i sl. Obično se najveći dio tih rashoda odnosi na nabavu građevinskih objekata. Iako je riječ o relativno malom iznosu u ukupnim rashodima, valja napomenuti da se udio rashoda za nabavu nefinancijske imovine povećao s 2 mlrd. kuna 2003. na gotovo 3,6 mlrd. kuna planiranih u 2009.

Rashodi po funkcijskoj klasifikaciji

Kao što smo već napomenuli, postoje brojni načini klasificiranja, ali se svi ne koriste za sve razine države, a podaci često i kasne. Stoga ovdje prikazujemo strukturu ukupnih rashoda državnog proračuna po **funkcijskoj klasifikaciji** za 2007. Struktura se doduše ne mijenja drastično iz godine u godinu, tako da nam slika ipak nudi uvid u to na što država troši novce.

funkcijska klasifikacija – prikaz rashoda po namjeni (primjerice obrana, zdravstvo, obrazovanje).

Grafikon 6: Struktura ukupnih rashoda po funkcijskoj klasifikaciji, 2007.



Izvor: Ministarstvo financija (2007: 56-58)

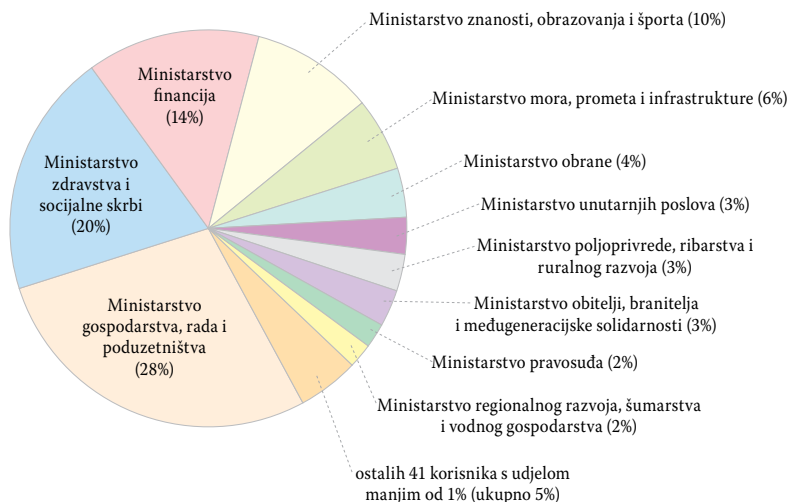
Kao što vidimo, najviše sredstava (37%) odlazi na socijalnu zaštitu, a kad se tome pribroji zdravstvo (15%) riječ je o više od polovice (52%) rashoda. To bi moglo ukazivati na postignuti društveni konsenzus o potrebi zaštite socijalnog i zdravstvenog stanja nacije, ali može ukazivati i na neracionalnu potrošnju u sektorima koji se nisu reformirali ni restrukturirali. Treća najveća stavka – ekonomski poslovi (14% ukupnih rashoda) – ukazuje na preveliku ulogu države u gospodarstvu, prije svega u subvencioniranju nefikasnih sektora poput željeznice, poljoprivrede i brodogradnje.

Rashodi po organizacijskoj klasifikaciji

organizacijska klasifikacija – rashodi prikazani po organizacijskim jedinicama, odnosno ministarstvima, državnim uredima, fondovima, zavodima, agencijama i ostalim proračunskim korisnicima (ranije se nazivala administrativna klasifikacija).

Rashodi po **organizacijskoj klasifikaciji** se vode vrlo ažurno, pa nam tabela 1 pokazuje koliko je proračunskih sredstava kroz koju organizacijsku jedinicu potrošeno 2008. Riječ je o ministarstvima, državnim uredima, fondovima, zavodima, agencijama i ostalim proračunskim korisnicima. Iako je riječ o čak pedesetak korisnika, samo jedanaest korisnika troši više od 1%, a samo pet korisnika troši više od 6% ukupnih proračunskih sredstava. Samo pet korisnika – Ministarstvo gospodarstva, rada i poduzetništva; Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi; Ministarstvo financija; Ministarstvo znanosti, obrazovanja i športa te Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture – potrošili su gotovo 80% ukupnih proračunskih sredstava. Što iz toga zaključiti? S obzirom da je Ministarstvo gospodarstva, rada i poduzetništva najveći korisnik, pomislili biste da se veliki dio sredstava troši na gospodarstvo. Međutim, to nije točno. Od ukupnih sredstava Ministarstva gospodarstva 93% odnosi se na Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje te 3,3% na Hrvatski zavod za zapošljavanje. To znači da se 96% sredstava Ministarstva gospodarstva usmjerava u socijalne svrhe. Kad sredstvima Ministarstva gospodarstva (28% ukupnih rashoda) pribrojimo sredstva koja idu kroz Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi (20% ukupnih rashoda), vidimo da se oko polovice ukupnih proračunskih sredstava troši na razne socijalne naknade. Sličan nam uvid uostalom pokazuje i funkcionalna klasifikacija. Očito su neophodne reforme i restrukturiranja tih sektora kako bi se smanjili veliki proračunski rashodi.

Grafikon 7: Struktura korisnika proračuna prema organizacijskoj klasifikaciji, izvršenje proračuna 2008.



Izvor: Ministarstvo financija (2007: 56-58)



Tabela 1: Izvršenje državnog proračuna po organizacijskoj klasifikaciji, 2008.

Korisnik proračuna	Izvršenje	
	u mil. kuna	u %
Ukupno	126.923,4	100,00
050 Ministarstvo gospodarstva, rada i poduzetništva	35.965,9	28,34
100 Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi	24.754,5	19,50
025 Ministarstvo financija	18.019,1	14,20
080 Ministarstvo znanosti, obrazovanja i športa	12.061,7	9,50
065 Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture	7.812,2	6,16
030 Ministarstvo obrane	5.218,6	4,11
040 Ministarstvo unutarnjih poslova	4.415,9	3,48
060 Ministarstvo poljoprivrede, ribarstva i ruralnog razvoja	4.047,1	3,19
046 Ministarstvo obitelji, branitelja i međugeneracijske solidarnosti	4.010,6	3,16
110 Ministarstvo pravosuđa	2.574,5	2,03
062 Ministarstvo regionalnog razvoja, šumarstva i vodnog gospodarstva	2.275,2	1,79
055 Ministarstvo kulture	1.250,5	0,99
075 Ministarstvo zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva	670,9	0,53
048 Ministarstvo vanjskih poslova i europskih integracija	635,7	0,50
021 Središnji državni ured za upravu	480,6	0,38
027 RH sigurnosno-obavještajna agencija	317,5	0,25
180 Državna geodetska uprava	286,2	0,23
020 Vlada RH	258,4	0,20
220 Hrvatski centar za razminiranje	257,2	0,20
115 Fond za razvoj i zapošljavanje	248,8	0,20
090 Ministarstvo turizma	218,7	0,17
010 Hrvatski sabor	163,5	0,13
225 Državni inspektorat	148,8	0,12
116 Fond za regionalni razvoj	130,4	0,10
140 Državni hidrometeorološki zavod	108,5	0,09
160 Državni zavod za statistiku	86,4	0,07
106 Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti	63,5	0,05
015 Predsjednik RH	52,8	0,04
185 Državni ured za reviziju	51,5	0,04
022 Središnji državni ured za e-hrvatsku	46,0	0,04
024 Središnji državni ured za upravljanje državnom imovinom	40,6	0,03
023 Središnji državni ured za razvojnu strategiju i koordinaciju fondova EU	31,7	0,02
150 Državni zavod za mjeriteljstvo	28,7	0,02
017 Ustavni sud RH	27,9	0,02
156 Državni zavod za intelektualno vlasništvo	19,7	0,02
241 Operativno-tehnički centar za nadzor telekomunikacija	17,8	0,01
175 Hrvatski hidrografski institut	16,4	0,01
018 Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja	15,0	0,01
151 Hrvatski zavod za norme	14,6	0,01
240 Ured vijeća za nacionalnu sigurnost	14,2	0,01
260 Državni zavod za nuklearnu sigurnost	9,2	0,01
242 Zavod za sigurnost informacijskih sustava	9,0	0,01
152 Hrvatska akreditacijska agencija	8,1	0,01
250 Agencija za zaštitu osobnih podataka	6,9	0,01
196 Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave	6,6	0,01
120 Ured pučkog pravobranitelja	6,3	0,00
235 Hrvatska informacijsko-dokumentacijska referalna agencija	5,6	0,00
121 Pravobranitelj za djecu	5,3	0,00
255 Državni zavod za zaštitu od zračenja	4,4	0,00
122 Pravobranitelj/ica za ravnopravnost spolova	2,5	0,00
123 Pravobranitelj za osobe s invaliditetom	1,1	0,00
230 Komisija za odnose s vjerskim zajednicama	0,6	0,00

Izvor: Hrvatski Sabor (2009: 28-31)



Numeracija u organizacijskoj klasifikaciji

U tabeli 1 smo korisnike proračuna poredali po visini njihovog učešća u ukupnim rashodima, no kao što možete vidjeti ispred svake organizacije nalazi se i određena brojka, a to je razdjel. Organizacijska klasifikacija se naime kreće od razdjela 010 Hrvatski Sabor, 015 Predsjednik Republike, 017 Ustavni sud, pa do posljednjih organizacija odnosno razdjela 250 Agencija za zaštitu osobnih podataka, 255 Državni zavod za zaštitu od zračenja i 260 Državni zavod za nuklearnu sigurnost. Pojedinačna organizacija, primjerice Ministarstvo gospodarstva, rada i poduzetništva se dalje dijeli na glave, pa je glava 05005 Gospodarstvo i poduzetništvo, glava 05010 Ravnateljstvo za robne zalihe, itd.

Rashodi po programima

programska klasifikacija

– prikaz rashoda po programima, aktivnostima i projektima (primjerice programi zaštite okoliša, informatizacije, pomoći poduzetništvu).

program – skup neovisnih, usko povezanih aktivnosti i projekata usmjerenih ispunjenju zajedničkog cilja.

aktivnost – dio programa za koji nije unaprijed utvrđeno vrijeme trajanja, ali su planirani rashodi za ostvarivanje ciljeva utvrđenih programom.

projekt – sastavni dio programa za koji je unaprijed utvrđeno vrijeme trajanja, a planirani su i rashodi za ostvarivanje ciljeva utvrđenih programom.

Rashodi se klasificiraju i po pojedinim programima usmjerenim na ostvarenje ciljeva proračunskih korisnika. Cilj **programske klasifikacije** je što bolje utvrditi namjenu i poboljšati kontrolu učinkovitosti trošenja sredstava. Vlada na temelju svoje strategije donosi četverogodišnji glavni **program** u kojem navodi svoje financijske prioritete. Taj glavni program je zapravo skup programa koje će sa zajedničkim ciljem provoditi pojedina ministarstva. U posebnom dijelu proračuna navode se svi rashodi raspoređeni po korisnicima i programima. Svaki program ima ciljnu skupinu korisnika, definirani proračun, potrebne zaposlenike i sredstva, te definirane ciljeve i rezultate.

Programsku klasifikaciju prikazat ćemo na primjeru Ministarstva obrane. Brojka 030 označava razdjel, a 03005 glavu u državnom proračunu. Obrambeni program obilježen je s četiri znamenke 1552. Svaki program obično ima i potprograme čije šifre počinju sa slovima A (**aktivnost**), K (kapitalni **projekt**) ili T (tekući projekt). Iza svakog slova A, K, T slijedi po šest znamenki. Ministarstvo obrane ima dvanaest aktivnosti te jedan kapitalni i jedan tekući projekt.

Proračun po programskoj klasifikaciji

030	Ministarstvo obrane
03005	Ministarstvo obrane
1552	Obrambeni program
A545008	Međunarodna suradnja
A545019	Funkcioniranje oružanih snaga
A545023	Izobrazba i profesionalni razvoj
A545025	Opremanje i modernizacija itd.
K545040	Protupožarni zrakoplovi
T545041	Osnivanje trgovačkog društva zrakoplovno-tehnički centar d.d.



Svaka od aktivnosti se dalje dijeli po vrstama rashoda, pa tako možemo promatrati koliko se primjerice unutar A545025 Opremanje i modernizacija trošilo za službena putovanja, stručno usavršavanje itd. Svaka od tih vrsta rashoda unutar jedne aktivnosti obilježena je s četiri znamenke.

Proračun po aktivnosti	
A545025	Opremanje i modernizacija
3211	Službena putovanja
3213	Stručno usavršavanje
3221	Uredski materijal i ostali materijalni rashodi itd.

Programska klasifikacija bi trebala omogućiti mjerenje rezultata svakog programa, aktivnosti i projekata unutar programa te mjerenje troškova po pojedinim uslugama koje se financiraju iz proračuna. Na taj bi se način trebala osigurati kontrola provedbe proračuna i svrsishodnost korištenja državnih sredstava.

Rashodi po izvorima financiranja

Zahvaljujući postojanju jedinstvenog računa riznice moguće je pratiti rashode i po izvorima financiranja. Izvori financiranja su zapravo svi prihodi iz kojih se podmiruju rashodi određene vrste i namjene. Svaki izvor financiranja ima jednoznamenkastu oznaku koja označava razred (npr. 1 opći prihodi i primici, 2 doprinosi za obvezna osiguranja, 3 vlastiti prihodi, 4 prihodi za posebne namjene, 5 **pomoći** itd.), te dvoznamenkastu koja označava pripadnost skupini.

Primjerice aktivnost A618184 Rano otkrivanje, liječenje i rehabilitacija ovisnika nalazi se u razdjelu državnog proračuna 100 Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi. Izvori financiranja te aktivnosti su 11 opći prihodi i primici, 41 prihodi od igara na sreću i 51 pomoći Europske unije.

Na kraju dijela o klasifikacijama valja napomenuti da sve klasifikacije moraju biti međusobno povezane i da se svaki rashod mora moći pratiti po više osnova. Rashod po instituciji mora biti podijeljen i po programima, ekonomskim vrstama i izvorima financiranja. Istovremeno se, zahvaljujući sustavu numeriranja, podaci o rashodima trebaju automatski klasificirati i po pojedinim funkcijama države. Cilj je povezanih klasifikacija lakše sagledavanje namjene, vrste i učinaka državnih rashoda.

pomoći ili dotacije – bespovratni prijenosi sredstava međunarodnim organizacijama, stranim vladama, proračunima, izvanproračunskim korisnicima, bankama, financijskim institucijama i poduzećima. Česte su pomoći državnog proračuna lokalnim proračunima, a postoje i među jedinicama iste razine, primjerice županijama. Mogu biti tekuće (za tekuće rashode) i kapitalne (za nabavu dugotrajne imovine) te namjenske i nenamjenske.



Mjere manjka/viška državnog proračuna

načela proračuna – načela kojih se moraju pridržavati svi koji se bave proračunom, a to su načela uravnoteženosti, jedne godine, jedinstva i točnosti, univerzalnosti, specifikacije, transparentnosti i dobrog financijskog upravljanja.

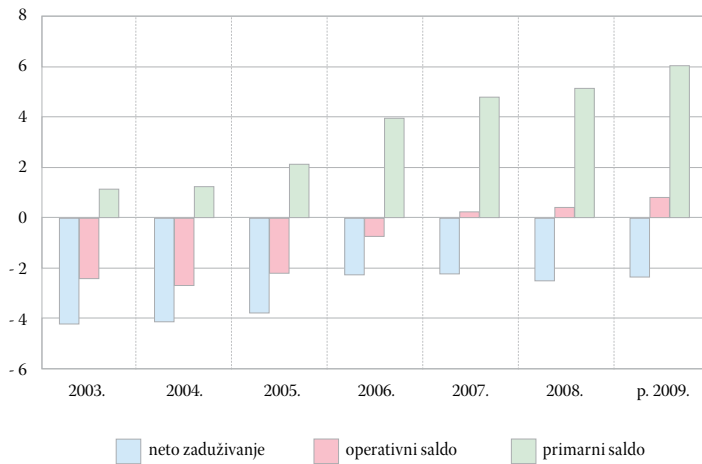
Budući da je uravnoteženost prihoda i rashoda proračuna jedno od osnovnih **načela proračuna**, kad god prihodi i rashodi nisu uravnoteženi, a praktično nikada nisu, država mora prikazati razliku koja nastaje i to na različite načine.

Jedna od osnovnih kategorija koja se mora prikazati je razlika ukupnih prihoda i rashoda. U slučaju kad su prihodi veći od rashoda ta se mjera naziva *neto pozajmljivanje*, a kad su rashodi veći od prihoda naziva se *neto zaduživanje*.

Druga mjera koja se također mora prikazivati je *operativni saldo*. Riječ je o odnosu redovitih prihoda i rashoda poslovanja bez promjena u dugoročnoj nefinancijskoj imovini.

Postoji još i *primarni operativni saldo* koji prikazuje razliku prihoda i rashoda poslovanja bez izdataka za kamate.

Grafikon 8: Mjere manjka/viška, 2003-09, u mlrd. kuna



Grafikon 8 prikazuje mjere manjka, odnosno viška državnog proračuna u razdoblju od 2003. do 2009. godine. Vidimo da se ukupni manjak s vremenom polako smanjuje, a da se država trudi održavati operativni i primarni saldo u plusu i na taj način smanjivati ukupno neto zaduživanje.

deficit – višak rashoda nad prihodima u nekom razdoblju.

Ovdje moramo napomenuti da se u javnosti rijetko spominju sve ove mjere viška/manjka državnog proračuna, već se jednostavno govori o **deficitu**



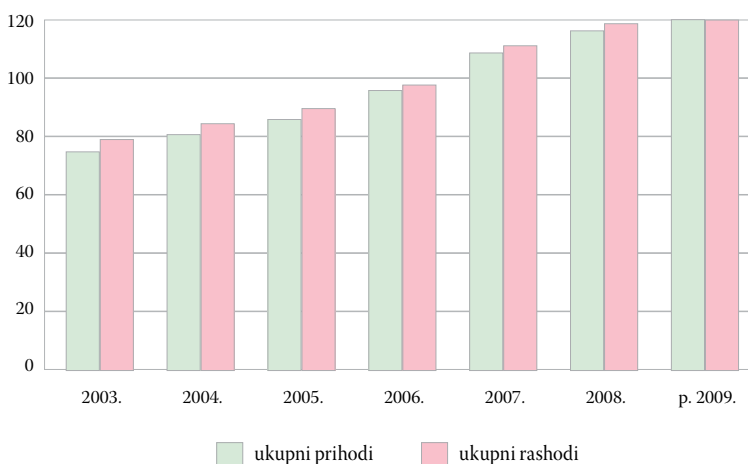
državnog proračuna. A deficit državnog proračuna bi po metodologiji Međunarodnog monetarnog fonda trebao biti jednak neto zaduživanju. No, u Hrvatskoj se za izračun deficita još djelomično koristi stara metodologija koja u rashode uključuje i neke kategorije izdataka za nefinancijsku imovinu, pa hrvatski deficit proračuna nije jednak neto zaduživanju, nego je obično nešto veći. Ipak, riječ je o zaista malim razlikama koje ovdje nećemo detaljnije objašnjavati.

Račun financiranja

U dosadašnjem smo tekstu objasnili na koji način država prikuplja novac i na koji ga način troši. Grafikon 8 i 9 pokazuju da je u svim promatranim godinama država trošila više sredstava nego što ih je prikupljala. Kao što smo u uvodu objasnili, kad želimo trošiti više nego što imamo, moramo pozajmiti sredstva s kojima ćemo pokriti taj višak potrošnje. Možemo uzeti bankovni kredit, pozajmiti od prijatelja ili obitelji, podići novce s vlastitog štednog računa ili kombinirati sve te mogućnosti. Ako želimo vrlo uredno voditi svoje financije, takve ćemo transakcije zabilježiti na posebnom računu našeg proračuna kojeg nazivamo **račun financiranja**. Uz pomoć tog računa možemo točno znati kako smo financirali povećanu potrošnju, odnosno u što smo uložili povećanu zaradu.

račun financiranja – dio proračuna koji prikazuje način financiranja proračunskog manjka te korištenje proračunskog viška.

Grafikon 9: Ukupni prihodi i rashodi državnog proračuna, 2003-09, u mlrd. kuna



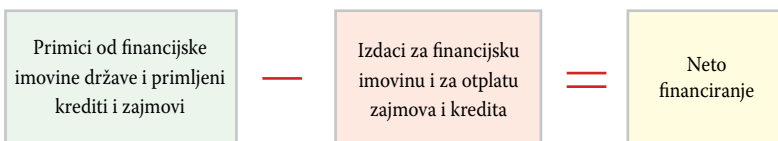
Gdje se evidentiraju prihodi od privatizacije?

Prihodi od privatizacije su jednokratni prihodi koji se koriste za financiranje manjkova u državnom proračunu i evidentiraju se u računu financiranja kao primitak od financijske imovine. U godinama velikih privatizacija (primjerice banaka i telekomunikacija), bili su vrlo značajni; posljednjih godina njihova razina je relativno niska. Sve buduće prodaje državne imovine, pa tako i prodaje udjela u **javnim poduzećima**, evidentirat će se kao jednokratni primitak državnog proračuna od prodaje financijske imovine i koristit će se za otplate dugova iz prethodnih razdoblja. Veći udio primitaka od privatizacije u ukupnim primicima (koje čine i primici od zaduživanja) obično je rezultat slabe fiskalne pozicije državnog proračuna zbog kojih je država prinuđena prodavati vrijednu imovinu.

javno poduzeće – poduzeće u većinskom vlasništvu i pod kontrolom države ili lokalne jedinice, koje obično nudi javne, komunalne usluge; definicija je neodređena i ponekad baš i nije jasno kakav je stvarni status određenih poduzeća.

Jednako tako mora se ponašati i država. Slika 4 pokazuje kako izgleda račun financiranja države.

Slika 4: Račun financiranja državnog proračuna



Država u primicima evidentira različite priljeve u novcu, po domaćim i stranim depozitima i zajmovima te od ostale financijske imovine poput vrijednosnih papira. U izdacima se evidentiraju odljevi sredstava po istim kategorijama. Razlika tih primitaka i izdataka je neto financiranje, tj. iznos koji mora biti jednak manjku/višku iz računa prihoda i rashoda, odnosno neto pozajmljivanju/zaduživanju države.

Što je rebalans proračuna?

Rebalans proračuna je izmjena proračunskih iznosa odnosno njihovo smanjenje i/ili povećanje u odnosu na plan proračuna donesen na početku kalendarske godine. Do rebalansa dolazi kad se tijekom proračunske godine ustanovi da su pogrešno procijenjeni proračunski prihodi ili se pojave nepredviđeni rashodi. Rebalans mogu izazvati nepredviđene okolnosti u domaćem ili svjetskom gospodarstvu, kao primjerice svjetska recesija, ali može biti i posljedica nesposobnosti vlade da realno planira prihode i rashode.

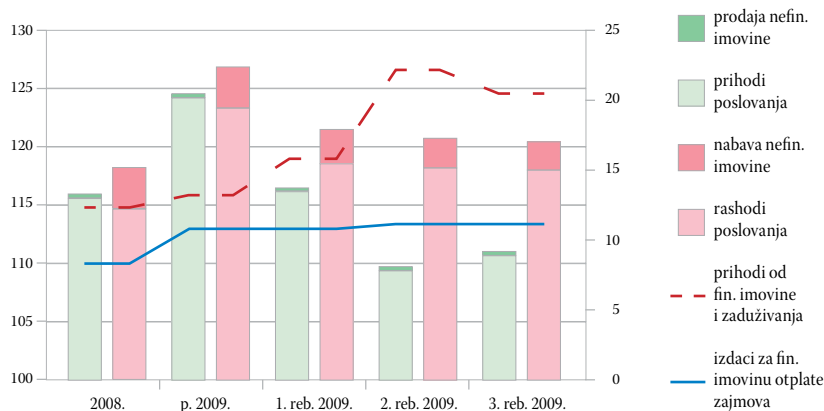


Pogledajmo tabelu 2 i grafikon 10 koji pojednostavnjeno prikazuju kako je krajem 2008. planiran proračun za 2009. te čak tri rebalansa koji su uslijedili – prvi u travnju, a drugi i treći u srpnju 2009.

Tabela 2: Ukupni prihodi, rashodi i financiranje državnog proračuna, u mil. kuna


Račun prihoda i rashoda	Izvršenje 2008.	Plan 2009.	Rebalansi 2009.		
			I	II	III
Račun prihoda i rashoda					
Prihodi poslovanja	115.756	124.242	116.222	109.485	110.872
Prihodi od prodaje nefinancijske imovine	303	395	381	339	339
Rashodi poslovanja	115.060	123.397	118.599	118.211	118.041
Rashodi za nabavu nefinancijske imovine	3.292	3.594	2.979	2.587	2.496
Višak/manjak	-2.291	-2.355	-4.975	-10.975	-9.327
Račun financiranja					
Primici od financijske imovine i zaduživanja	12.308	13.183	15.763	22.129	20.471
Izdaci za financijsku imovinu i otplate zajmova	8.360	10.828	10.788	11.155	11.144
Promjena u stanju depozita	1.441	0	0	0	0
Neto financiranje	2.508	2.355	4.975	10.975	9.327

Grafikon 10: Ukupni prihodi i rashodi (lijeva skala) i financiranje državnog proračuna (desna skala), u mlrd. kuna



Izvor: Ministarstvo financija (2009a)

Naime, iako je već početkom jeseni 2008. bilo jasno da je zavladala svjetska recesija od koje ni Hrvatska nije mogla biti pošteđena, Vlada je krajem 2008. isuviše optimistično planirala proračun za 2009. Vlada je tada već



znala da imamo neodrživo veliku javnu potrošnju i da nam u 2009. dopijeva gotovo 11 mlrd. kuna javnog duga (što prikazuje plava, puna linija u grafikonu, desna skala). Vlada je morala znati da je daljnje zaduživanje neodgovorno prema budućim – sve malobrojnijim – naraštajima koji će te dugove morati otplaćivati, te da će pretjerano zaduživanje države kočiti razvoj privatnog sektora, kako zbog otežanog financiranja, tako i zbog neminovnog povećanja poreznog opterećenja. Međutim, pod pritiskom raznih interesnih skupina proračun za 2009. planiran je kao u najboljim danima gospodarskog rasta. Takav plan proračuna se ubrzo pokazao neodrživim. Stoga je u rebalansima koji su uslijedili, čak i uz uvođenje novih poreza i povišenje stope PDV-a Vlada morala planirati značajna smanjenja prihoda, jer prihodi se zbog recesije ne ostvaruju. Nažalost, Vlada nije imala snage značajnije smanjiti i rashode, već se odlučila za značajno povećanje zaduživanja (vidi crvenu, isprekidanu liniju u grafikonu, lijeva skala). Posljedica takvog neodgovornog fiskalnog ponašanja – kako prethodnih vlada u razdoblju prosječnog 5% godišnjeg rasta BDP-a 2002-07, tako i ove Vlade pri planiranju i rebalansima proračuna za 2009. – je da smo od 2,4 mlrd. kuna deficita državnog proračuna planiranih krajem 2008. došli do planiranog deficita od 9,3 mlrd. kuna u kolovozu 2009. (okomiti razmak između plave, pune i crvene, isprekidane linije, desna skala).

Nažalost, moramo biti svjesni da se svaki rast crvene, isprekidane linije (zaduživanja) u jednoj godini neminovno odražava na rast plave, pune linije (otplate dugova i kamata koje te dugove povećavaju) u idućim godinama.



Proračun izvanproračunskih korisnika državnog proračuna

Većina novca koji se u državi prikuplja i troši najvećim se dijelom evidentira u državnom proračunu, te manjim dijelom u proračunima izvanproračunskih korisnika državnog proračuna i u proračunima lokalnih jedinica. U prethodnom smo dijelu objasnili osnovne pojmove vezane uz državni proračun, a sada slijedi pojašnjenje **izvanproračunskih korisnika** državnog proračuna.

Tko su izvanproračunski korisnici?

Izvanproračunski korisnici državnog proračuna su **izvanproračunski fondovi**, trgovačka društva i druge pravne osobe u kojima država ima odlučujući utjecaj na upravljanje, ali imaju i znatan stupanj autonomije koja uključuje samostalno odlučivanje o dijelu prihoda i rashoda. Svaki izvanproračunski korisnik državnog proračuna ima zaseban proračun i zbog toga se u mnogim zemljama prihodi i rashodi tih korisnika ne prikazuju u državnom proračunu. U Hrvatskoj su, radi učinkovitijeg upravljanja novcem glavnih izvanproračunskih korisnika (HZMO, HZZO i HZZ) njihovi prihodi i rashodi od 2007. uključeni u državni proračun. Kao što prikazuje tabela 3, status i broj izvanproračunskih korisnika se često mijenja što otežava praćenje njihovih prihoda i rashoda.

izvanproračunski korisnici – izvanproračunski fondovi, poduzeća i druge pravne osobe u kojima država ili lokalne jedinice imaju odlučujući utjecaj na upravljanje, a oni sami imaju znatan stupanj autonomije koja uključuje samostalno odlučivanje o dijelu prihoda i rashoda.

izvanproračunski fond – vrsta izvanproračunskog korisnika koji se osniva kao pravna osoba za posebnu namjenu i financira se iz namjenskih prihoda, proračuna i drugih izvora.

Tabela 3: Izvanproračunski korisnici državnog proračuna, 1999-2008.

	1999- 2000.	2002.	2003.	2004- 2006.	2007.	2008.
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	-	+	-	-	-	-
Fond za zaštitu okoliša i energetska učinkovitost	-	-	-	+	+	+

financijski plan – akt proračunskog i izvanproračunskog korisnika kojim se utvrđuju njegovi prihodi i rashodi.

namjenski prihod – prihod za koji je unaprijed utvrđeno za koje se svrhe smije trošiti. Primjerice prihodi od doprinosa za zdravstveno osiguranje moraju se trošiti za zdravstvo.

Dakle, najznačajnija karakteristika izvanproračunskih korisnika jest da su oni zasebne pravne osobe koje iz svojih proračuna, koji se još nazivaju i **financijski planovi**, financiraju određene javne potrebe poput izgradnje cesta ili opskrbe vodom. Najčešći razlog njihova osnivanja je želja da se osigura izvor financiranja za određenu namjenu kako se ne bi dogodilo da se prilikom izglasavanja državnog proračuna, zbog pritiska određenih interesnih skupina, ne osigura dovoljno prihoda za tu svrhu. Zbog toga je, primjerice, Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje dugo bio izvanproračunski korisnik, jer se smatralo da se bez obzira na pritiske sredstva za mirovine uvijek moraju osigurati.

Izvanproračunski korisnici se financiraju iz **namjenskih prihoda**, ali i iz proračunskih sredstava. Namjenski prihod podrazumijeva da je riječ o prihodu za koji je unaprijed definirano u koje se svrhe smije utrošiti (primjerice prihodi od doprinosa za zdravstveno osiguranje moraju se trošiti za zdravstvo).

Osim izvanproračunskih korisnika državnog proračuna, postoje i izvanproračunski korisnici lokalnih proračuna, ali o njima će biti riječi u dijelu teksta o lokalnim jedinicama.

Tabela 4: Izvanproračunski korisnici državnog proračuna i izvori njihovih prihoda

Izvanproračunski korisnici državnog proračuna	Izvori prihoda
Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje	doprinos iz plaća i dio (koji nedostaje) iz državnog proračuna (do 2007)
Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje	doprinos na plaću i dio (koji nedostaje) iz državnog proračuna (do 2007)
Hrvatski zavod za zapošljavanje	razne vrste doprinosa i dio (koji nedostaje) iz državnog proračuna (do 2007)
Hrvatski fond za privatizaciju	sredstva ostvarena prodajom dionica, odnosno udjela Fonda u poduzećima, dividende, transferi iz državnog proračuna i ostali prihodi
Hrvatske vode	prihodi od naknada (primjerice naknada za korištenje voda) i transferi (pomoći) iz državnog proračuna te ostali prihodi
Hrvatske autoceste	transferi (pomoći) iz državnog proračuna, prihodi od cestarina, raznih naknada (cestarine za uporabu autocesta) i ostali prihodi (do 2008)
Hrvatske ceste	transferi (pomoći) iz državnog proračuna, prihodi od raznih naknada (primjerice naknada iz goriva) i ostali izvori
Državna agencija za zaštitu štednih uloga i sanaciju banaka	premije osiguranja što ih banke i štedionice plaćaju za osiguranje štednih uloga, prihodi što ih Agencija ostvari svojim poslovanjem (razne naknade), transferi iz državnog proračuna
Fond za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost	naknade (primjerice naknada od onečišćivača okoliša), transferi iz državnog, lokalnih i regionalnih proračuna i ostali izvori

*Podebljani su trenutni izvanproračunski korisnici.



Vlastiti prihodi izvanproračunskih korisnika državnog proračuna (primjerice naknada iz goriva Hrvatskih cesta) najčešće nisu dovoljni za pokriće njihovih rashoda. Veliki manjak vlastitih sredstava imaju, primjerice, Hrvatske ceste i Hrvatske autoceste (dok su imale status izvanproračunskog korisnika) jer financiraju nove prometne kapitalne projekte. Ovo se, jednim dijelom, pokušava riješiti transferima iz državnog proračuna, a financiranje preostalog manjka izvanproračunskih korisnika državnog proračuna rješava se zaduživanjem. Pri tome država uzima zajmove i izdaje obveznice koje prodaje na međunarodnom tržištu kapitala. Taj je način zaduživanja bio izuzetno popularan za financiranje izgradnje novih dijelova autocesta. Mogli bismo to usporediti sa situacijom u kojoj npr. žena nema dovoljno vlastitih prihoda za kupnju automobila. Dio novca koji joj nedostaje pokriva se prebacivanjem sredstava iz muževog proračuna, a preostali manjak financira se uzimanjem kredita u banci.

Kako se donose financijski planovi izvanproračunskih korisnika državnog proračuna?

Ono što je za državu proračun, to je za izvanproračunskog korisnika financijski plan. Izvanproračunski korisnici izrađuju svoje financijske planove usporedno s izradom državnog proračuna. Svaki izvanproračunski korisnik sastavlja svoj prijedlog financijskog plana za sljedeću godinu i dostavlja ga nadležnom ministarstvu koje ga zajedno sa svojim financijskim planom dostavlja Ministarstvu financija. Sažeci financijskih planova izvanproračunskih korisnika prilažu se uz prijedlog državnog proračuna i podnose Saboru. Nakon rasprave Sabor ih odobrava zajedno s državnim proračunom za iduću godinu. Način donošenja financijskih planova izvanproračunskih korisnika detaljno je objašnjen u Zakonu o proračunu, a ti se planovi objavljuju u »Narodnim novinama« istog datuma kada i državni proračun i Zakon o izvršavanju državnog proračuna.



opća država – središnja država (proračunski i izvanproračunski korisnici državnog proračuna) uvećana za proračunske i izvanproračunske korisnike županijskih, gradskih i općinskih proračuna.

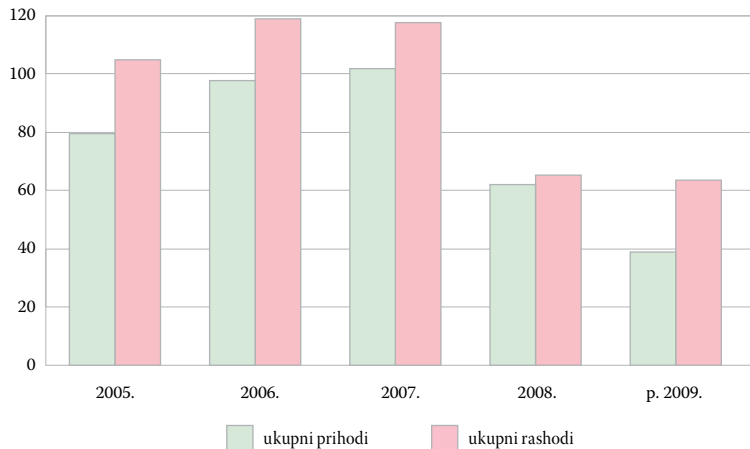
Prihodi i rashodi izvanproračunskih korisnika

Grafikon 11 pokazuje stalni rast prihoda i rashoda izvanproračunskih korisnika u razdoblju 2005-07. i konstantno veće rashode od prihoda. Situacija se mijenja u narednim godinama otkada se HZZO, HZMO i HZZ više ne vode kao izvanproračunski korisnici nego su obuhvaćeni državnim proračunom, a Hrvatske autoceste su isključene iz **opće države** i vode se kao **javno poduzeće**. Takve promjene otežavaju praćenje poslovanja proračunskih i izvanproračunskih korisnika i onemogućuju usporedbe iz godine u godinu.

javno poduzeće – poduzeće u većinskom vlasništvu i pod kontrolom države ili lokalne jedinice, koje obično nudi javne, komunalne usluge; definicija je neodređena i ponekad baš i nije jasno kakav je stvarni status određenih poduzeća.

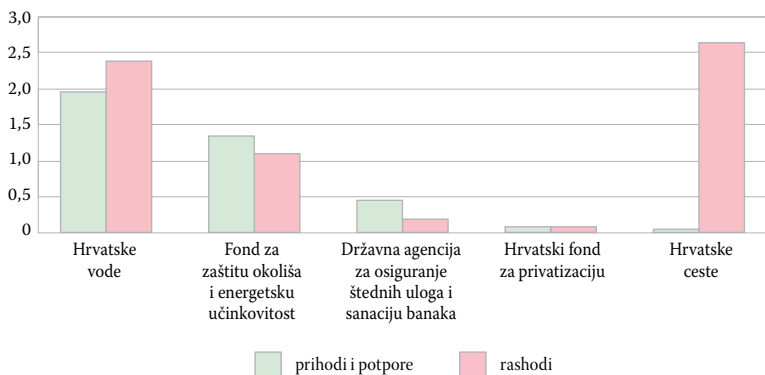


Grafikon 11: Ukupni prihodi i rashodi izvanproračunskih korisnika, 2005-09, u mlrd. kuna



Izvor: Ministarstvo financija (2009b; 2009c)

Grafikon 12: Plan prihoda i rashoda izvanproračunskih korisnika, 2009, u mlrd. kuna



Izvor: Ministarstvo financija (2009c)

deficit – višak rashoda nad prihodima u nekom razdoblju.

Gotovo 80% rashoda izvanproračunskih korisnika planirano je za Hrvatske ceste i Hrvatske vode (5,1 mlrd. kuna), koje uz to stvaraju i kompletan **deficit** izvanproračunskih korisnika u visini 2,5 mlrd. kuna. Valja napomenuti da je 2009. deficit Hrvatskih cesta (2,6 mlrd. kuna) veći od ukupnog deficita svih izvanproračunskih korisnika (2,5 mlrd. kuna), što ukazuje da je neophodno racionalnije trošiti sredstva namijenjena za ceste i razmotriti mogućnosti privatizacije dijela tog sektora. Na taj bi se način barem u dužem roku mogao smanjiti tako veliki nesrazmjer između prihoda i rashoda Hrvatskih cesta (71 mil. naprama 2,7 mlrd. kuna).



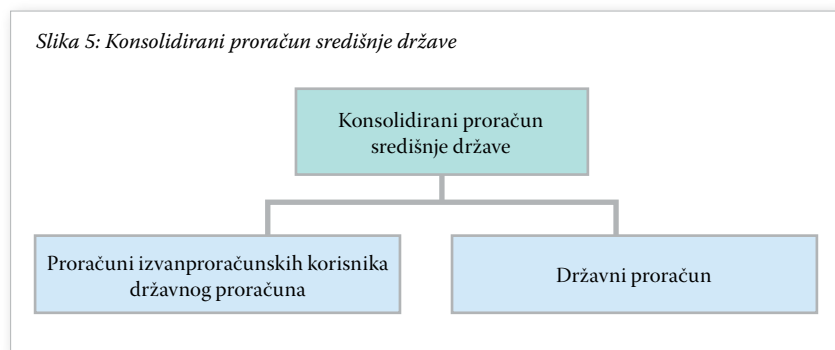
Konsolidirani proračun središnje države

Konsolidirani proračun **središnje države** pokušat ćemo objasniti situacijom u obitelji u kojoj su zaposleni samo muž i žena. Recimo da svaki od njih zarađuje 5.000 kuna mjesečno. Žena je u određenom mjesecu potrošila 4.000 kuna, a 1.000 kuna dala je mužu za plaćanje računa. Muž je potrošio 5.500 kuna. Konsolidacijom se podaci za više jedinica mogu prikazati tako da čine jednu jedinicu. Dakle konsolidirani proračun naše obitelji bio bi ukupan zbroj njihovih prihoda i rashoda u promatranom mjesecu. Konsolidirani prihodi obitelji iznosili su 10.000 kuna (5.000 + 5.000), a rashodi 9.500 kuna (4.000 + 5.500). Obitelji je ostalo još 500 kuna koje su uštedjeli. Pri konsolidaciji se eliminiraju međusobne transakcije, odnosno prebacivanje novca od žene mužu i obrnuto. Bit konsolidacije je u tome da iako je žena mužu uplatila 1.000 kuna za plaćanje računa, tih se 1.000 kuna ne računa kao dodatni mužev prihod jer se radi o jednostavnom transferu unutar obitelji.

središnja država – korisnici državnog proračuna (primjerice ministarstva, državne agencije) i izvanproračunski korisnici (primjerice Hrvatske vode i Hrvatske ceste).

Jednako tako i konsolidirani proračun središnje države, koji se još naziva i konsolidirani proračun države, nije ništa drugo do zbroj prihoda i rashoda dvaju dijelova proračuna: državnog proračuna i izvanproračunskih korisnika državnog proračuna. Pritom je važno da se eliminiraju transakcije iz državnog proračuna izvanproračunskim korisnicima i obrnuto.

Slika 5: Konsolidirani proračun središnje države



Zašto se uopće sastavlja konsolidirani proračun središnje države? Jednostavno zato da saznamo koliko su sredstava ukupno prikupili i potrošili državni proračun i izvanproračunski korisnici državnog proračuna. Do konsolidiranog proračuna središnje države dolazimo u dva koraka, tj.:

1. konsolidacijom unutar izvanproračunskih korisnika državnog proračuna koja podrazumijeva poništavanje transfera između pojedinih



- izvanproračunskih korisnika (primjerice novca koji su Hrvatske vode uplatile Fondu za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost i obrnuto),
2. konsolidacijom transfera iz državnog proračuna izvanproračunskim korisnicima i obrnuto.

Tabela 5: Konsolidirani proračun središnje države (državni proračun i financijski planovi izvanproračunskih korisnika), 2009, u mil. kuna

	Plan za 2009.
UKUPNI PRIHODI I POTPORE	128.697
Državni proračun	124.636
Izvanproračunski fondovi	4.061
Hrvatske vode	1.983
Fond za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost	1.385
Hrvatske ceste	71
Državna agencija za osiguranje štednih uloga i sanaciju banaka	507
Hrvatski fond za privatizaciju	115
UKUPNI RASHODI	131.512
Državni proračun	124.954
Izvanproračunski fondovi	6.558
Hrvatske vode	2.418
Fond za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost	1.130
Hrvatske ceste	2.663
Državna agencija za osiguranje štednih uloga i sanaciju banaka	236
Hrvatski fond za privatizaciju	111
UKUPNI MANJAK/VIŠAK	-2.815
Postotak od BDP-a	-0,88
Državni proračun	-318
Izvanproračunski fondovi	-2.497
Hrvatske vode	-436
Fond za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost	-255
Hrvatske ceste	-2.592
Državna agencija za osiguranje štednih uloga i sanaciju banaka	271
Hrvatski fond za privatizaciju	4

Izvor: Ministarstvo financija (2009c)

Konsolidirani prihodi središnje države iznose 128,7 mlrd. kuna. Kada ih usporedimo s konsolidiranim rashodima od 131,5 mlrd. kuna dobivamo manjak, odnosno deficit konsolidiranog središnjeg proračuna od 2,8 mlrd. kuna.

Izvanproračunski korisnici s 2,5 mlrd. kuna stvaraju gotovo 90% tog manjka, dok državni proračun stvara tek 0,3 mlrd. kuna. Ukupni manjak konsolidiranog središnjeg proračuna mora se financirati zaduživanjem.



Proračun lokalnih jedinica

Građanima je Ustavom zajamčeno pravo na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu koje podrazumijeva pravo odlučivanja o lokalnim i regionalnim potrebama i interesima. Zbog toga je država podijeljena na gradove i općine kao **jedinice lokalne samouprave**, te županije kao **jedinice područne (regionalne) samouprave**, a u nekim gradovima (primjerice u Zagrebu) postoje i gradske četvrti.

Do sada smo upoznali državni proračun i izvanproračunske korisnike državnog proračuna, a u dijelu koji slijedi objasniti ćemo i treću razinu na kojoj se evidentira prikupljanje i trošenje državnog novca, a to su lokalne jedinice, odnosno općine, gradovi i županije.

jedinice lokalne samouprave – općine i gradovi.

jedinice područne (regionalne) samouprave – županije.



Zakoni o teritorijalnom ustrojstvu i proračunskim pitanjima lokalnih jedinica

U Hrvatskoj trenutno, 2009. postoji 20 županija (i Grad Zagreb), 429 općina i 126 gradova. Raspodjelu nadležnosti, teritorijalno ustrojstvo te problematiku proračuna lokalnih jedinica reguliraju brojni zakoni, primjerice o proračunu; o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave; o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi; o područjima županija, općina i gradova, o Gradu Zagrebu, o područjima posebne državne skrbi; o brdsko-planinskim područjima te otocima. Proračune svih županija, općina i gradova od 2001. godine naovamo možete naći na web stranicama Ministarstva financija.

Svaka **lokalna jedinica** ima svoj **lokalni proračun** odnosno plan prihoda i rashoda. Istovremeno, svi se proračuni lokalnih jedinica vode na razini države kao jedinstveni proračun lokalnih jedinica. Stoga ne treba ulaziti u analizu proračuna svake lokalne jedinice, već je dovoljno istaknuti da se u proračunu lokalne jedinice prikazuju prihodi koji pripadaju toj jedinici te rashodi potrebni za poslove koje je nadležna obavljati.

lokalni proračun – akt kojim se planiraju prihodi i utvrđuju rashodi lokalne jedinice za jednu godinu, a donosi ga predstavničko tijelo lokalne jedinice.

Kako se donose lokalni proračuni?

Ministarstvo financija na temelju smjernica Vlade sastavlja upute za izradu lokalnih proračuna te ih do kraja lipnja tekuće godine dostavlja lokalnim jedinicama. Na temelju tih uputa upravna tijela za financije lokalnih jedinica izrađuju i dostavljaju upute svojim proračunskim i izvanproračunskim korisnicima. Proračunski i izvanproračunski korisnici izrađuju prijedloge financijskih planova i dostavljaju ih upravnom tijelu za financije najkasnije do 15. rujna. Upravno tijelo za financije razmatra prijedloge i usklađuje financijske planove s procijenjenim prihodima, te

lokalne jedinice – općine i gradovi, iako ponekad podrazumijevaju i županije.





izrađuje nacrt proračuna za iduću i projekcije za sljedeće dvije godine, te ih dostavlja izvršnom tijelu (načelniku/gradonačelniku/županu) najkasnije do 15. listopada. Izvršno tijelo utvrđuje prijedlog proračuna i projekcije te ih podnosi predstavničkom tijelu najkasnije do 15. studenoga. Predstavničko tijelo donosi proračun za iduću i projekcije za sljedeće dvije godine do konca tekuće godine i to u roku koji omogućuje primjenu proračuna od 1. siječnja. Načelnik/gradonačelnik/župan dostavlja proračun Ministarstvu financija u roku od petnaest dana od njegovog stupanja na snagu.

Tko su korisnici lokalnih proračuna?

Korisnici lokalnih proračuna su institucije koje je osnovala lokalna jedinica, te koje se većim dijelom financiraju iz lokalnog proračuna; njihovi proračunski prihodi i rashodi sastavni su dio lokalnog proračuna. To su, primjerice, srednje i osnovne škole te dječji vrtići. Kada se kaže da npr. proračun grada Karlovca za 2008. godinu iznosi 202 mil. kuna, to znači da su u taj proračun uključeni prihodi i rashodi svih korisnika karlovačkog proračuna.

Osim korisnika lokalnih proračuna postoje i izvanproračunski korisnici lokalnih proračuna. To su pravne osobe u kojima lokalne jedinice imaju odlučujući utjecaj na upravljanje, a financiraju se djelomično iz proračuna i djelomično od prihoda od vlastite djelatnosti. Za izvanproračunske korisnike lokalnih proračuna važno je napomenuti da vode svoje proračune koji se nazivaju i financijski planovi. Njihovi prihodi i rashodi nisu sastavni dio lokalnih proračuna, već se samo uključuju u konsolidirani proračun lokalnih jedinica. To znači da prihodi i rashodi izvanproračunskih korisnika karlovačkog proračuna nisu prikazani u karlovačkom proračunu za 2008. godinu od 202 mil. kuna.

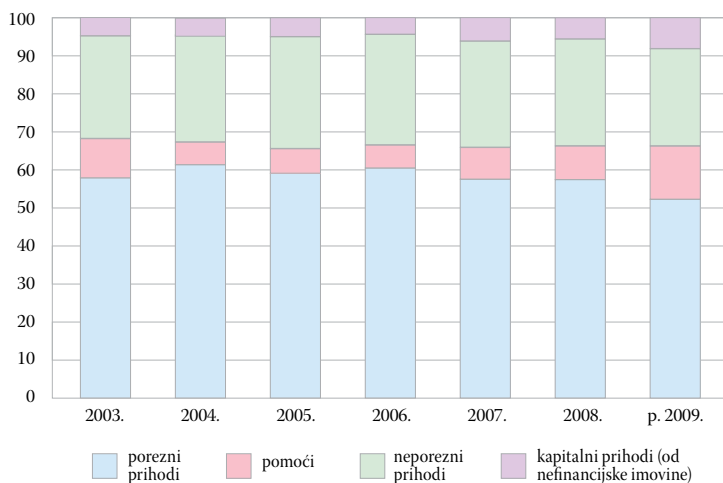
Detaljnija pojašnjenja i popisi korisnika lokalnih proračuna i izvanproračunskih korisnika lokalnih proračuna objavljuju se svake godine u svibnju ili lipnju tekuće godine za sljedeću godinu.



Prihodi lokalnih jedinica

Prihodi proračuna lokalnih jedinica vode se kao i prihodi državnog proračuna, a dijele se na porezne i neporezne prihode, **pomoći** ili dotacije te prihode od nefinancijske imovine.

Grafikon 13: Struktura prihoda lokalnih jedinica, 2003-09, u %



pomoći ili dotacije – bespovratni prijenosi sredstava međunarodnim organizacijama, stranim vladama, proračunima, izvanproračunskim korisnicima, bankama, financijskim institucijama i poduzećima. Česte su pomoći državnog proračuna lokalnim proračunima, a postoje i među jedinicama iste razine, primjerice županijama. Mogu biti tekuće (za tekuće rashode) i kapitalne (za nabavu dugotrajne imovine) te namjenske i nenamjenske.

Struktura prihoda lokalnih jedinica posljednjih se godina dosta mijenja. Porezi su konstantno glavna stavka u proračunima lokalnih jedinica, ali dok su u razdoblju 2003-06. iznosili prosječno oko 60% ukupnih prihoda, od 2006. njihov se udio smanjuje na 52%, koliko je planirano u 2009. Drugi su po veličini s oko 27% neporezni prihodi (primjerice od prodaje robe i usluga, kazni i sl.), a slijede ih pomoći čiji udio zadnjih godina ubrzano raste (s oko 6% 2006. na gotovo 14,5% planiranih za 2009) i kapitalni prihodi čiji se udio također povećava i gotovo se udvostručio od 4,8% 2006. do planiranih 8,8% ukupnih prihoda 2009. U zadnjih je par godina dakle primjetno opadanje udjela poreznih prihoda, te porasta udjela pomoći i kapitalnih prihoda. Osnovni razlog tog trenda je veliki broj lokalnih jedinica slabe ekonomske snage.

Što su to pomoći?

Iako tek treće u strukturi ukupnih prihoda lokalnih jedinica, pomoći ili dotacije su prilično značajna stavka u proračunima lokalnih jedinica. To su sredstva što ih jedna državna jedinica prima od druge državne jedinice ili međunarodne institucije, a ne mora ih vratiti niti za njih dati neku naknadu. Pomoći možemo usporediti sa situacijom u kojoj, primjerice, u jednom mjesecu ne možete svojim prihodima pokriti svoje rashode, pa



vam roditelji poklone 1.000 kuna. Taj iznos ne trebate vratiti, a ni roditelji ne očekuju ništa za uzvrat. Najčešće jedinice više državne razine daju pomoći jedinicama nižih razina, primjerice središnja država daje pomoć nekoj županiji, ili županija daje pomoć nekoj općini. Moguće su i pomoći među jedinicama iste razine, primjerice jedna županija daje pomoć drugoj županiji ili jedan grad drugome gradu.

Razlikuju se tekuće i kapitalne pomoći. Tekuće pomoći se moraju trošiti za tekuće rashode, a trenutno postoji šest vrsta tekućih pomoći županijama, gradovima i općinama: pomoći izravnanja za **decentralizirane funkcije**, pomoći Ministarstva financija općinama i gradovima na području posebne državne skrbi prve i druge skupine, pomoći Ministarstva financija županijama, pomoći ostalih ministarstava i institucija središnje države, proračunska zaliha i naknada za štete prouzročene elementarnim nepogodama te zamjena za prihode od poreza na dobit. Kapitalne pomoći namijenjene su nabavi dugotrajne imovine.²

decentralizirane funkcije

– odgovornost za dio određenih javnih usluga (školstvo, zdravstvo, socijalna skrb i vatrogastvo) koje je država prenijela na određeni broj lokalnih jedinica (županija, gradova i općina) i zbog toga im omogućila i dodatne oblike financiranja.

porez na dohodak

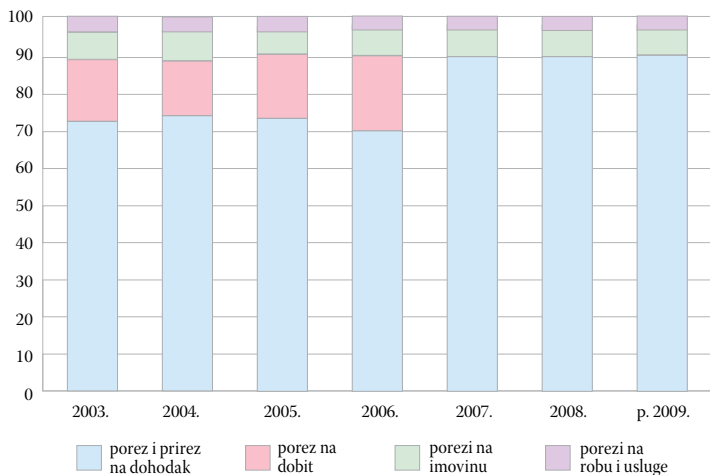
– direktni porez koji se nameće na dohodak fizičke osobe.

Dakle, u financiranju lokalnih jedinica ključno je financiranje porezima, i to prije svega **porezom na dohodak** i **prirezo** poreza na dohodak.

Što je prirez poreza na dohodak?

Prerez poreza na dohodak je dodatni porez kojeg mogu nametati općine i gradovi, a plaća se povrh poreza na dohodak. Osnovica prireza poreza na dohodak je sam porez na dohodak, a visinu njegove stope određuju lokalne jedinice. Općine i gradovi mogu uvesti prirez poreza na dohodak do unaprijed ograničene visine stopa: općine do 10%, gradovi s manje od 30.000 stanovnika do 12%, gradovi s više od 30.000 stanovnika do 15% te Grad Zagreb do 30%. Prerez poreza na dohodak prihod je lokalne jedinice u kojoj porezni obveznik ima svoje prebivalište ili uobičajeno boravište.

Grafikon 14: Struktura poreznih prihoda lokalnih jedinica, 2003-09, u %



² Više o pomoćima možete pročitati u Bronić i Bajo (2007) i Bronić (2008).



Kao što možemo vidjeti iz grafikona 14 porez na dohodak i prirez poreza na dohodak najznačajniji su porezni prihodi lokalnih jedinica. Porez na dohodak i prirez poreza na dohodak godinama su iznosili oko 70%, **porez na dobit** 16-20%, porezi na imovinu oko 7%, a porezi na robu i usluge oko 4% ukupnih poreznih prihoda lokalnih jedinica. Situacija se naglo mijenja od početka 2007. godine kada je država prestala dijeliti prihode od poreza na dobit s lokalnim jedinicama i oni su postali isključivi prihod državnog proračuna. U zamjenu za izgubljene prihode od poreza na dobit, država je lokalnim jedinicama ustupila veći udio u porezu na dohodak. Stoga od 2007. godine prihodi od poreza na dohodak i prireza poreza na dohodak iznose gotovo 90% ukupnih poreznih prihoda lokalnih jedinica.

porez na dobit – direktni porez koji se nameće na dobit pravnih i fizičkih osoba koje samostalno i trajno obavljaju gospodarsku djelatnost radi stjecanja dobiti.

Kad smo već spomenuli podjelu poreza, pravi je trenutak za objasniti **zajedničke poreze** i njihovo dijeljenje. Kao što smo vidjeli, osnovni izvor financiranja lokalnih jedinica su porezi, a pritom je zakonom utvrđena podjela zajedničkih poreza između države i lokalnih jedinica. Zajednički porezi su porez na dohodak i porez na promet nekretnina koji se dijele između države, županije, grada i općine. Tabela 6 pokazuje kako to zapravo izgleda.

zajednički porezi – porezi čiji se prihodi dijele između države i lokalnih jedinica (županija, gradova i općina). Mijenjanjem stopa i postotaka u raspodjeli primjerice poreza na dohodak Vlada utječe na visinu prikupljenih poreza koji ostaju na razini lokalnih jedinica.

Decentralizirane funkcije

U procesu fiskalne decentralizacije središnja je država od 2001. omogućila lokalnim jedinicama da preuzmu odgovornost za financiranje školstva, zdravstva, socijalne skrbi i vatrogastva. Riječ je o prijenosu ovlasti za dio troškova (za materijalne troškove i izdatke za nabavu nefinancijske imovine) onim lokalnim jedinicama koje preuzmu odgovornost za financiranje zdravstva i školstva, te pune troškove, uključujući i plaće onim lokalnim jedinicama koje preuzmu odgovornost za financiranje socijalne skrbi (plaćanje novčanih naknada i usluga poput staračkih domova i zaštite djece) i vatrogasnih jedinica. Dijelove funkcija, odnosno rashoda za školstvo, zdravstvo i socijalnu skrb preuzele su sve županije, 32 grada i Grad Zagreb, dok je 126 općina/gradova preuzelo redovne aktivnosti javnih vatrogasnih jedinica. Lokalnim jedinicama koje su preuzele decentralizirane funkcije dodijeljen je dodatni dio poreza na dohodak za svaku funkciju (dodatno povećan od 2007).





područja posebne državne skrbi (PPDS) – područja koja su stradala u ratu (I. i II. skupina) ili zaostaju zbog nedovoljne ekonomske razvijenosti, strukturnih teškoća, demografskih ili nekih posebnih razloga (III. skupina). Sve tri skupine mogu obuhvatiti do 15% ukupnog stanovništva zemlje. Država im daje posebne dotacije i ustupa cjelokupni iznos ubranog poreza na dohodak. Ponekad nije sasvim jasna razlika između PPDS-a i brdsko-planinskih područja (BPP).

brdsko-planinska područja (BPP) – posebnim zakonom utvrđena područja u kojima država potiče demografsku obnovu, gospodarski rast i održivi razvitak te stvaranje preduvjeta za rješavanje socijalnih prilika i podizanje životnog standarda stanovnika. Ovisno o uzroku njihovog zaostajanja za ostalim dijelovima države razvrstana su u dvije skupine: I. s negativnim prirodnim prirastom, nižom stopom rasta, većom nezaposlenošću i sl., te II. s nepovoljnim klimatskim i drugim prirodnim osobitostima.

fond izravnanja – dio prikupljenog poreza na dohodak iz kojeg središnja država transferira sredstva lokalnim jedinicama koje se ne mogu samostalno adekvatno financirati.

Tabela 6: Zajednički porezi i njihova raspodjela, u %

Vrsta poreza	Država	Županija (osnovni dio)	Općina ili grad (osnovni dio)	Vatrogasne postrojbe (decen. funkcija)*	Ostale decen. funkcije**	Fond izravnanja za decen. funkcije***	Udio za zajedničko financiranje kapitalnog projekta
porez na dohodak standardno dijeljenje	—	15,5	55	1,3	10,7	17,5	—
porez na dohodak – Zagreb	—	—	70,5	1,3	10,7	17,5	—
porez na dohodak – PPDS, BPP	—	10	90	—	—	—	—
porez na dohodak – otoci s posebnim financ. statusom	—	15	52	1,3	10,7	—	21
porez na promet nekretnina	40	—	60	—	—	—	—

* Ide općini ili gradu koji su utemeljili i financiraju redoviti rad javnih vatrogasnih službi, u suprotnom ide državi.

** Ide općini, gradu ili županiji koji financiraju svoje decentralizirane funkcije, u suprotnome ide državi.

*** Sredstva s razine središnje države iz kojih se transferi šalju onim lokalnim jedinicama koje ne mogu financirati svoje decentralizirane funkcije do razine minimalnog standarda iz dodatnog udjela poreza na dohodak.

Izvor: Na temelju Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave

Da pojasnimo tabelu 6:

- ◆ Kod *poreza na promet nekretnina* situacija je vrlo jednostavna. Od svake kune ubranog poreza 40 lipa pripada državi, a 60 lipa općini ili gradu.
- ◆ Podjela *poreza na dohodak* znatno je složenija i ovisi o području na kojem se nalazi općina ili grad poreznog obveznika. Postoje *četiri načina podjele prihoda od poreza na dohodak*:
 - uobičajena ili standardna,
 - u Gradu Zagrebu,
 - na **područjima posebne državne skrbi (PPDS) i brdsko-planinskim područjima (BPP)**
 - na otocima s posebnim financijskim statusom.

Kod *uobičajenog ili standardnog dijeljenja* od 1 kune ubranog poreza na dohodak županiji pripada 15,5 lipa, općini ili gradu 55 lipa, u **fond izravnanja** izdvaja se 17,5 lipa, a 12 lipa (10,7+1,3) pripada onoj razini vlasti koja je preuzela decentralizirane funkcije.

Dakle, za obavljanje osnovnih funkcija županija od 1 kune ubranog poreza na dohodak na njenom području dobiva 15,5 lipa, a općina ili grad 55 lipa. Ako je lokalna jedinica preuzela obvezu financiranja određenih decentraliziranih funkcija, središnja joj država daje dodatnih 10,7 lipa kako bi bila sigurna da će lokalna jedinica imati barem minimum sredstava potrebnih za financiranje preuzetih poslova. Ako je preuzela financiranje vatrogasnih postrojbi, dobije još 1,3 lipe. Više preuzetih decentraliziranih funkcija za lokalnu jedinicu znači i veći udio u porezu na dohodak.

Lokalnim jedinicama koje su preuzele određene ili sve decentralizirane funkcije, a iz dodatnog udjela u porezu na dohodak ne ostvaruju dovoljno



sredstava za zadovoljavanje minimalnog financijskog standarda kojeg propisuje nadležno ministarstvo, središnja država dodjeljuje pomoći iz fonda izravnjanja. To je fond u koji se od svake kune ubranog poreza izdvaja 17,5 lipa.

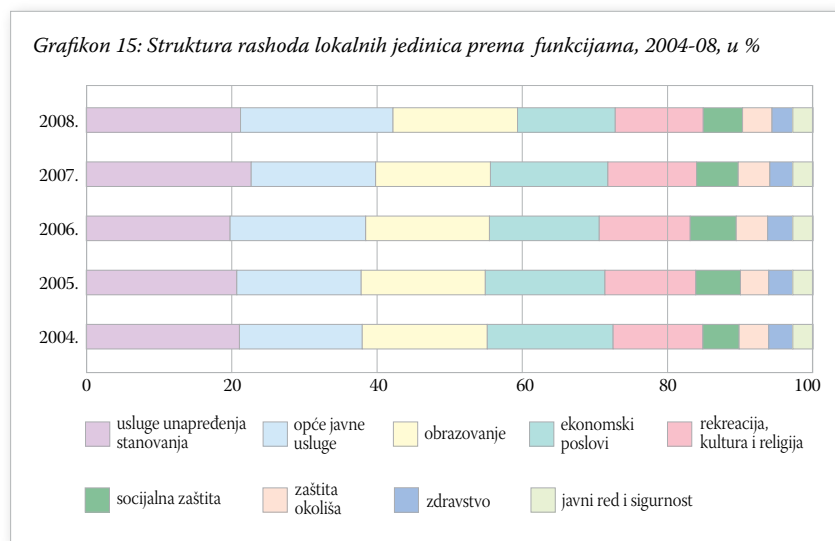
Uz pomoć tabele 6 možete si objasniti podjelu prihoda od poreza na dohodak za svaki od četiri posebna slučaja koji vas posebice zanima.³

Rashodi lokalnih jedinica

Rashode lokalnih jedinica prikazat ćemo prema **funkcijskoj klasifikaciji** u grafikonu 15 koji pokazuje za koje su se namjene koristila sredstva lokalnih jedinica u razdoblju 2004-08. Najveći je dio sredstava (20%) odlazio na usluge unapređenja stanovanja (primjerice opskrbu vodom i plinom), a slijedili su rashodi za opće usluge tj. financiranje izvršnih i zakonodavnih lokalnih tijela (19%), rashodi za obrazovanje (17%), za ekonomske poslove (16%) te rekreaciju, kulturu i religiju (12%). Na nabrojane kategorije je trošeno preko 80% lokalnih sredstava, a ostatak je odlazio na socijalnu zaštitu, zaštitu okoliša, zdravstvo te javni red i sigurnost.

funkcijska klasifikacija

– prikaz rashoda po namjeni (primjerice obrana, zdravstvo, obrazovanje).



³ Detalje o načinu dijeljenja poreza na dohodak možete pročitati u Bronić (2007).



Konsolidirani proračun opće države

Za razliku od *proračuna središnje države* koji obuhvaća sve prihode i rashode državnog proračuna i proračuna izvanproračunskih korisnika državnog proračuna, *proračun opće države* obuhvaća proračun središnje države plus proračune lokalnih jedinica.

opća država – središnja država (proračunski i izvanproračunski korisnici državnog proračuna) uvećana za proračunske i izvanproračunske korisnike županijskih, gradskih i općinskih proračuna.

Opća država obuhvaća sve institucije koje za državu ubiru prihode i stvaraju rashode, tj. sve institucije koje se financiraju iz proračuna države, proračuna izvanproračunskih korisnika i proračuna lokalnih jedinica. *Konsolidirani proračun opće države* dobiva se tako da se zbroje sve tri vrste proračuna uz istovremeno izuzimanje svih transfera između države, izvanproračunskih korisnika i lokalnih jedinica. Tek iz konsolidiranog proračuna opće države možemo saznati koliko je stvarno javnih sredstava prikupljeno i potrošeno u čitavoj državi.

Konsolidirani proračun središnje države objasnili smo situacijom u obitelji u kojoj su zaposleni samo muž i žena. Konsolidirani proračun opće države možemo objasniti primjerom obitelji u kojoj rade muž, žena i sin. Konsolidirani proračun te obitelji bio bi ukupan zbroj njihovih prihoda i rashoda iz kojeg su izuzeta prebacivanja sredstava od muža ženi i obrnuto, sina majci i obrnuto, sina ocu i obrnuto. Ako je, primjerice, otac sinu dao 7.000 kuna za kupnju računala, taj iznos se ne može računati kao dodatni prihod koji je ostvario sin jer riječ je o transferu sredstava od jednog člana obitelji drugome.

Slika 6: Konsolidirani proračun opće države

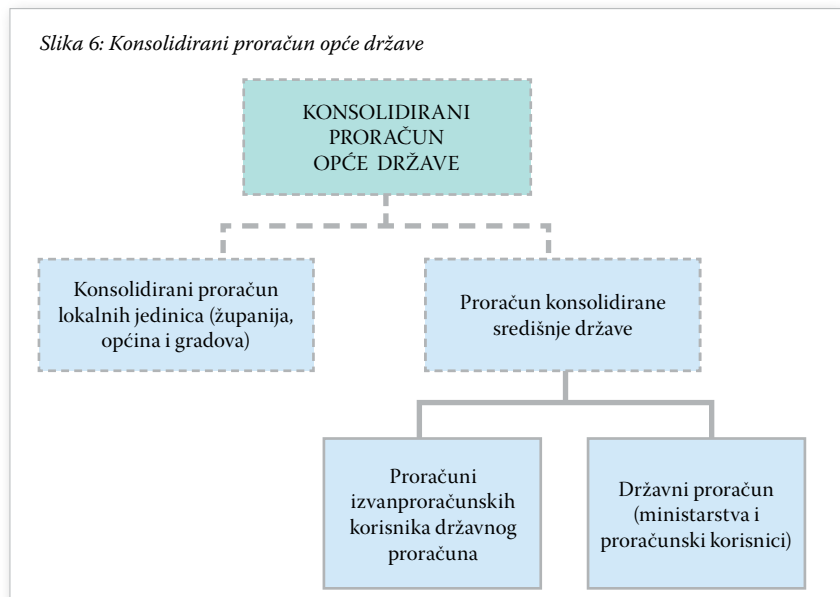




Tabela 7: Konsolidirani proračun opće države prema razinama državne vlasti, 2005-08, u mil. kuna

	2005.	2006.	2007.	2008.
UKUPNI PRIHODI I POTPORE	103.966	113.561	128.020	136.270
Državni proračun	85.928	95.587	108.796	116.070
Izvanproračunski fondovi	7.039	5.534	5.109	4.405
HZMO	41	310		
HZZO	864	850		
HZZ	19	19		
Hrvatske vode	1.228	1.529	1.996	2.060
Fond za zaštitu okoliša i energ. učinkovitost	215	660	1.103	1.221
Hrvatske autoceste	2.547	1.571	1.392	
Hrvatske ceste	1.478	66	121	82
Državna agencija za osiguranje štednih uloga i sanaciju banaka	368	410	412	844
Hrvatski fond za privatizaciju	279	120	85	199
Lokalni proračuni	10.998	12.441	14.116	15.795
UKUPNI RASHODI	110.435	118.072	131.090	139.135
Državni proračun	87.069	92.434	103.980	114.591
Izvanproračunski fondovi	10.752	11.655	11.350	6.730
HZMO	405	612		
HZZO	953	962		
HZZ	151	163		
Hrvatske vode	1.720	1.999	2.405	2.561
Fond za zaštitu okoliša i energ. učinkovitost	125	709	1.068	1.068
Hrvatske autoceste	5.028	4.522	4.896	
Hrvatske ceste	1.989	2.579	2.841	2.732
Državna agencija za osiguranje štednih uloga i sanaciju banaka	197	28	49	280
Hrvatski fond za privatizaciju	184	81	92	90
Lokalni proračuni	12.614	13.983	15.760	17.814
UKUPNI MANJAK/VIŠAK	-6.470	-4.511	-3.069	-2.865
Postotak od BDP-a	-2,45	-1,58	-0,98	-0,84
Državni proračun	-1.141	3.153	4.815	1.479
Izvanproračunski fondovi	-3.713	-6.121	-6.241	-2.324
HZMO	-363	-302		
HZZO	-89	-112		
HZZ	-132	-144		
Hrvatske vode	-492	-470	-410	-501
Fond za zaštitu okoliša i energ. učinkovitost	89	-49	35	153
Hrvatske autoceste	-2.481	-2.951	-3.503	
Hrvatske ceste	-511	-2.513	-2.720	-2.650
Državna agencija za osiguranje štednih uloga i sanaciju banaka	170	382	363	564
Hrvatski fond za privatizaciju	95	39	-6	109
Lokalni proračuni	-1.616	-1.543	-1.644	-2.019

Izvor: Ministarstvo financija (2009b, 2009d); DZS (2009a, 2009b:79)

Napomene:

Od 2007. nadalje HZMO, HZZO i HZZ uključeni su u obuhvat državnog proračuna.

Od 2008. Hrvatske autoceste su isključene iz obuhvata opće države i vode se kao javno poduzeće.

Konsolidirani prihodi opće države 2008. iznosili su 136,2 mlrd. kuna. Ako te prihode usporedimo s konsolidiranim rashodima od 139,1 mlrd. kuna, dolazimo do manjka, odnosno deficita konsolidirane opće države od 2,9 mlrd. kuna.

Ukupni manjak izvanproračunskih korisnika je 2,3 mlrd. kuna, a lokalnih proračuna 2 mlrd. kuna. Dio tih manjkova se pokriva s viškom državnog proračuna od 1,4 mlrd. kuna, a preostali deficit konsolidiranog proračuna opće države od 2,9 mlrd. kuna mora se financirati zaduživanjem.



Iako smo suštinu konsolidacije već jednom objasnili na primjeru središnje države, zbog izuzetne složenosti konsolidacije proračuna opće države, objasnit ćemo i taj primjer. Dakle, do konsolidiranog proračuna opće države dolazi se u četiri koraka, tj.:

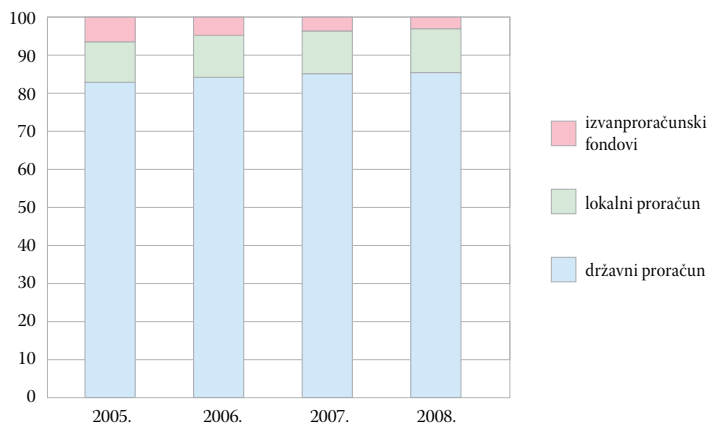
1. konsolidacijom unutar izvanproračunskih korisnika državnog proračuna, tj. poništavanjem (izostavljanjem) plaćanja između pojedinih korisnika, primjerice sredstava što ih je Hrvatski fond za zdravstveno osiguranje isplatio Hrvatskom zavodu za zapošljavanje i obrnuto;
2. konsolidacijom transfera iz državnog proračuna izvanproračunskim korisnicima državnog proračuna i obrnuto;
3. konsolidacijom plaćanja između lokalnih jedinica i njihovih proračunskih i izvanproračunskih korisnika, čime dolazimo do konsolidiranog proračuna lokalnih jedinica ili do proračuna lokalne države;
4. konsolidacijom plaćanja između proračuna središnje države i proračuna lokalnih jedinica, čime dolazimo do konsolidiranog proračuna opće države.



Kakva je struktura proračuna opće države?

Proračun opće države se, kao što smo već napomenuli, sastoji od državnog proračuna, izvanproračunskih korisnika i lokalnih proračuna. U strukturi prihoda i rashoda najveći dio zauzima državni proračun kroz koji se prikuplja oko 85% prihoda i troši oko 82% rashoda. Pritom je u toj strukturi vidljiv rast i prihoda i rashoda državnog proračuna u promatranom razdoblju. Budući da su s vremenom neki izvanproračunski korisnici prešli u proračun, u strukturi proračuna opće države vidljivo je smanjenje prihoda izvanproračunskih korisnika sa 6,8% na početku na oko 3,2% na kraju razdoblja, te rashoda s 9,7 na 4,8% ukupnih rashoda proračuna opće države. Udio lokalnih proračuna neznatno se povećava, te u prosjeku iznosi oko 11% i 12% rashoda.

Grafikon 16: Struktura prihoda opće države, 2004-08, u %



Izvor: Ministarstvo financija (2009b, 2009d: 31)

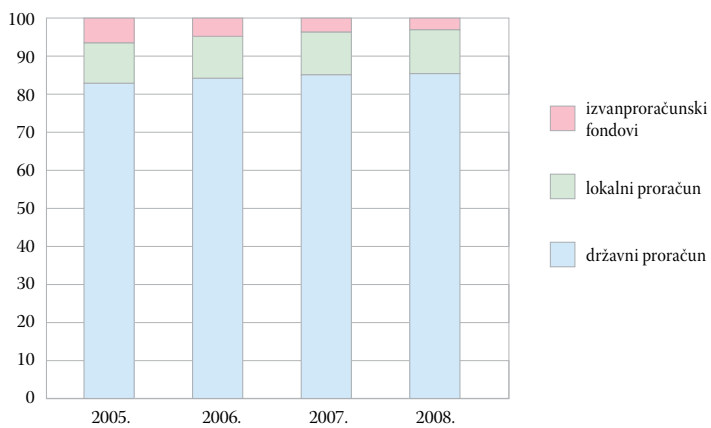
Napomene:

Od 2007. nadalje HZMO, HZZO i HZZ uključeni su u obuhvat državnog proračuna.

Od 2008. Hrvatske autoceste su isključene iz obuhvata opće države i vode se kao javno poduzeće.



Grafikon 17: Struktura rashoda opće države, 2004-08, u %



Izvor: Ministarstvo financija (2009b, 2009d: 31)

Napomene:

Od 2007. nadalje HZMO, HZZO i HZZ uključeni su u obuhvat državnog proračuna.

Od 2008. Hrvatske autoceste su isključene iz obuhvata opće države i vode se kao javno poduzeće.



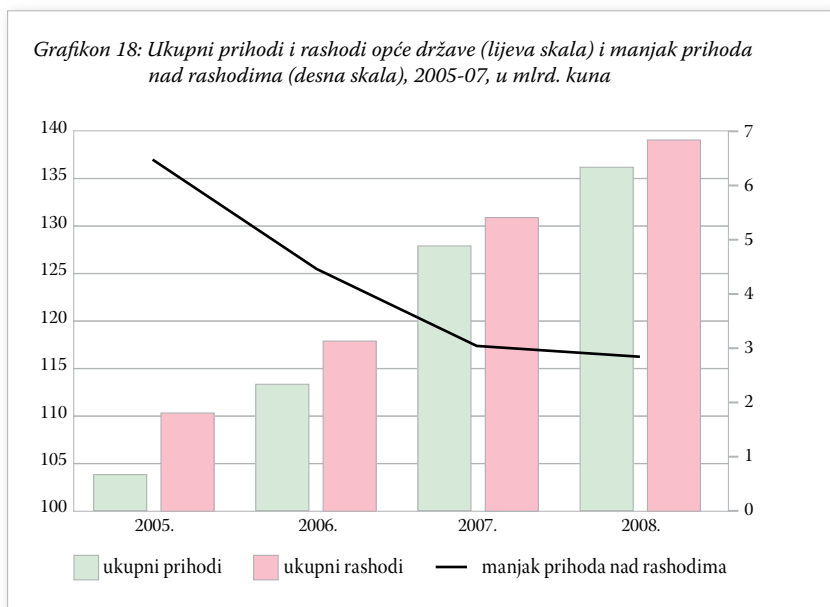
Deficit konsolidiranog proračuna opće države

Iz tabele 7 i grafikona 18 vidimo da su prihodi i rashodi konsolidiranog proračuna opće države u razdoblju 2005-08. iz godine u godinu rasli, te da je proračun svake godine bio u deficitu. Taj **deficit** se konstantno smanjivao sa 6,5 mlrd. kuna 2005. na 2,9 mlrd. kuna 2008. Dok je sam državni proračun u većini godina promatranog razdoblja bio u **suficitu**, deficitu su iz godine u godinu najviše doprinosili manjkovi izvanproračunskih korisnika. Izvanproračunski korisnici su u deficitu čak i nakon što su neki od njih – HZMO, HZZO, HZZ i Hrvatske autoceste – prebačeni u državni proračun. Lokalni proračuni su također svih godina bili u deficitu, a njihov deficit se i konstantno povećava – s 1,6 mlrd. kuna 2005. na 2 mlrd. kuna 2008.

deficit – višak rashoda nad prihodima u nekom razdoblju.

suficit – višak prihoda nad rashodima u nekom razdoblju.

Grafikon 18: Ukupni prihodi i rashodi opće države (lijeva skala) i manjak prihoda nad rashodima (desna skala), 2005-07, u mlrd. kuna



Očito je neophodno reformirati javni sektor, kako dijelove koje pokrivaju bivši i sadašnji izvanproračunski korisnici (primjerice mirovine, zdravstvo, upravljanje cestama i sl.), te smanjiti neodrživo veliki broj lokalnih jedinica, posebice općina koje teško mogu samostalno financijski funkcionirati.

A kako država financira taj deficit? Uglavnom **zaduživanjem**. Svi dugovi, proistekli iz financiranja manjkova opće države stvaraju dug opće države, odnosno *javni dug*.

zaduživanje – uzimanje kredita, zajma ili izdavanje vrijednosnih papira.

Javni dug

Javni dug predstavljaju kumulirani proračunski deficiti koje je država financirala zaduživanjem. Riječ je o sredstvima koja je država pozajmila, a još ih nije vratila, te ih vjerovnici od nje potražuju u određenom trenutku.

državni dug – kumulirani deficiti proračuna središnje države financirani zaduživanjem.

državno jamstvo – instrument kojim država jamči ispunjenje obveza za koje se daje jamstvo.

Budući da osim izraza *javni dug*, postoji i izraz **državni dug**, ponekad dolazi do zbrke. Pojam *javni dug* trebao bi se odnositi na financiranje deficita javnog sektora, odnosno u našem slučaju deficita opće države, a *državni dug* na financiranje deficita središnje države. Međutim, postoji razlikovanje *javnog duga* kao zbroja dugova državnog proračuna, izvanproračunskih korisnika i lokalnih jedinica te danih **državnih jamstava**, te *državnog duga* kao zbroja dugova državnog proračuna, izvanproračunskih korisnika i lokalnih jedinica, ali bez danih državnih jamstava. Zbog toga treba uvijek pozorno pročitati pojašnjenja i definicije u svakom tekstu i tabeli o javnom, odnosno državnom dugu.

Ovisno o tome duguje li država vjerovnicima u zemlji ili u inozemstvu, razlikujemo *domaći ili unutarnji* te *inozemni ili vanjski javni dug*.

Postoji još i *potencijalni javni dug* koji obuhvaća izdana državna jamstva i dug Hrvatske banke za obnovu i razvoj.

Hrvatska banka za obnovu i razvoj (HBOR)


Država je osnivač i vlasnik HBOR-a koja je zadužena za financiranje obnove i razvoja gospodarstva i infrastrukture, poticanje izvoza, podupiranje razvitka malog i srednjeg poduzetništva i zaštite okoliša te osiguravanje izvoza roba i usluga od netržišnih rizika. Kapital te banke potječe iz proračuna, a banka korisnicima, direktno ili preko poslovnih banaka, daje kredite (primjerice za izvoz, poljoprivredu i turizam) odobrava garancije i pruža podršku u korištenju fondova Europske unije.

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 i izdanih jamstava. Odluke o dugu i jamstvima objavljuju se u »Narodnim novinama«.

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

1. Zbog otplate glavnice i kamata javnog duga smanjena je količina novca koju bi država mogla koristiti za financiranje javnih potreba, primjerice za izgradnju cesta, bolnica i vrtića.
2. Otplata javnog duga zahtijeva nametanje viših poreza koji ne terete samo sadašnje već i buduće generacije poreznih obveznika.



- 
3. Državno zaduživanje ograničava količinu novca koju bi privatni sektor mogao pozajmljivati unutar zemlje što je posebno važno ako je ograničen pristup zaduživanju u inozemstvu.
 4. Preveliki javni dug može dovesti do više stope inflacije, viših kamatnih stopa na kredite stanovništva i poduzeća te tako destabilizirati gospodarstvo i smanjiti mogućnosti rasta **bruto domaćeg proizvoda**.

bruto domaći proizvod (BDP) – pokazatelj ukupne vrijednosti finalnih dobara i usluga proizvedenih u jednoj zemlji tijekom jedne godine.

Dug opće države

Tabela 8 i grafikon 19 prikazuju kretanje duga opće države u razdoblju 2002-08. Prvo moramo napomenuti da se u praćenju državnih financija često događaju razne promjene. Kao što smo već spominjali, status izvanproračunskih korisnika se često mijenja, međunarodne institucije i organizacije poput Međunarodnog monetarnog fonda i Europske unije mijenjaju načine statističkog praćenja, pa se i naša hrvatska statistika mora prilagođavati. Zbog svega toga valja pažljivo promatrati navedene brojke i čitati objašnjenja.

Ukratko, u razdoblju 2002-08. unutarnji dug opće države više se nego udvostručio (s 32,2 na 68,8 mlrd. kuna), dok se inozemni dug opće države smanjio (sa 40,2 na 30,5 mlrd. kuna). Tako je naš javni dug – unutarnji i inozemni – povećan sa 72,5 na 99,3 mlrd. kuna. Preko 90% tog duga odnosi se na dug središnje države, a ostatak na izvanproračunske korisnike i lokalne jedinice. Nažalost, i potencijalni dug se više nego udvostručio (s 19,9 na 44,1 mlrd. kuna). Od toga su preko tri četvrtine domaća i inozemna jamstva Republike Hrvatske (većinom inozemna), a ostatak dugovi Hrvatske banke za obnovu i razvoj.

Kad sve to zbrojimo vidimo da je ukupan javni i potencijalni dug u apsolutnim iznosima narastao od 92,4 mlrd. kuna 2002. na 143,5 mlrd. kuna 2008. Ako taj ukupan javni i potencijalni dug podijelimo s brojem stanovnika, svaki živući muškarac, žena i tek rođeno dijete duguju po 33.000 kuna. Ako izuzmemo potencijalni dug, »situacija je bolja«, pa svatko od nas duguje po 24.000 kuna.

No, zahvaljujući korekcijama bruto društvenog proizvoda (BDP) koje su bile neophodne zbog prilagodbe statistike zahtjevima Europske unije, BDP je sad veći nego što je prije bio, pa se smanjuje udio duga u BDP-u. Tako je 2008. javni dug iznosio 29% BDP-a, a javni i potencijalni dug ukupno 42% BDP-a.



Grafikon 19: Domaći, inozemni i potencijalni dug, u mlrd. kuna (lijeva skala) i javni dug, u % BDP-a (desna skala), 2002-08.

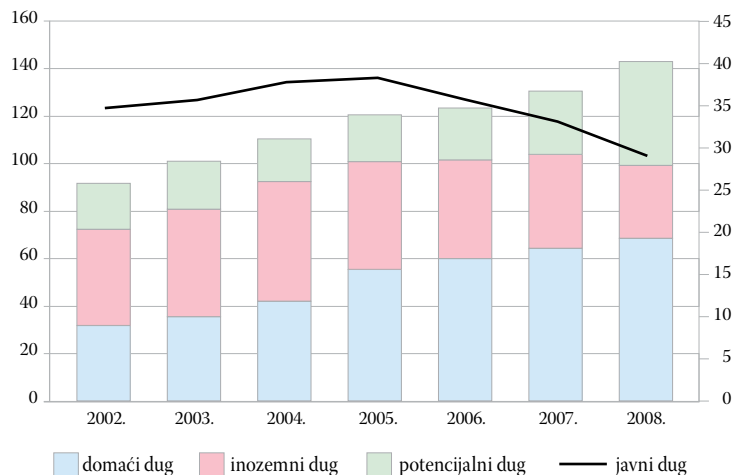


Tabela 8: Dug opće države 2002-08, u mlrd. kuna, na kraju razdoblja

DUG OPĆE DRŽAVE mlrd. kuna	2002.	2003.	2004.	2005.	2006.	2007.	2008.
1. Unutarnji dug opće države	32,21	35,55	42,55	55,82	60,55	64,41	68,83
Unutarnji dug središnje države	23,32	28,16	37,22	50,56	54,22	56,51	63,96
Unutarnji dug izvanproračunskih fondova	7,66	6,25	3,91	3,94	5,17	6,33	3,00
Unutarnji dug lokalne države	1,23	1,14	1,42	1,33	1,16	1,57	1,86
2. Inozemni dug opće države	40,24	45,68	50,24	45,36	41,66	39,66	30,50
Inozemni dug središnje države	37,43	41,04	42,23	36,41	32,56	29,42	28,65
Inozemni dug izvanproračunskih fondova	2,59	4,29	7,75	8,75	8,94	10,19	1,83
Inozemni dug lokalne države	0,22	0,35	0,26	0,20	0,17	0,05	0,03
3. Javni dug (1+2)	72,45	81,22	92,80	101,19	102,21	104,07	99,33
Ukupni dug središnje države	60,75	69,20	79,45	86,97	86,77	85,93	92,61
Ukupni dug izvanproračunskih fondova	10,24	10,53	11,66	12,68	14,11	16,52	4,83
Ukupni dug lokalne države	1,46	1,49	1,68	1,53	1,33	1,62	1,89
4. Izdana jamstva RH	16,08	15,42	12,26	12,46	14,19	17,40	33,31
Domaća	7,42	6,80	4,55	5,27	7,25	7,87	12,39
Inozemna	8,66	8,62	7,71	7,19	6,94	9,53	20,92
5. Ukupni dug HBOR-a	3,82	4,93	5,84	7,14	7,69	9,66	10,81
Domaći dug	0,44	0,33	0,38	0,53	0,35	0,19	0,84
Inozemni dug	3,38	4,60	5,46	6,61	7,34	9,47	9,97
6. Ukupno potencijalni dug (4+5)	19,90	20,34	18,10	19,59	21,87	27,06	44,12
7. Ukupno javni i potencijalni dug	92,35	101,56	110,90	120,78	124,08	131,13	143,45
POKAZATELJI DUGA U BDP-u							
Javni dug	34,80	35,78	37,79	38,27	35,70	33,12	29,03
Ukupno javni i potencijalni dug	44,36	44,74	45,16	45,69	43,33	41,73	41,93
Unutarnji dug	15,47	15,66	17,33	21,12	21,15	20,50	20,12
Vanjski dug	19,33	20,12	20,46	17,16	14,55	12,62	8,92
Potencijalni dug	9,56	8,96	7,37	7,41	7,64	8,61	12,89

Izvor: Ministarstvo financija (2009e)



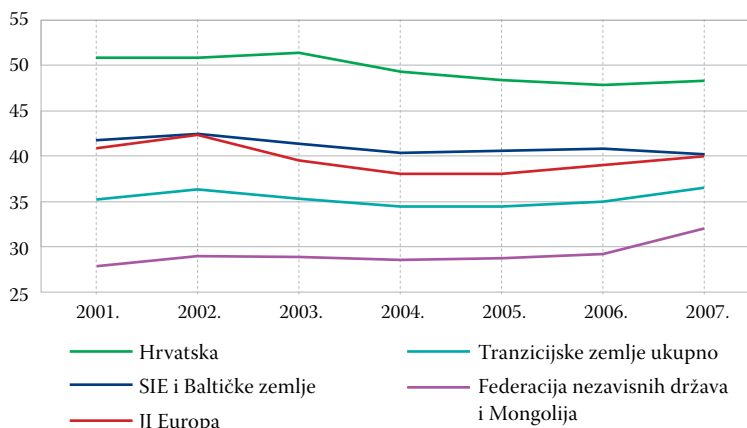
Koliko je velika naša država?

U javnim financijama veličina države označava udio rashoda proračuna **opće države** u bruto domaćem proizvodu.

Prevelika država, odnosno preveliki udio državne potrošnje u BDP-u može biti pokazatelj značajne socijalne uloge države (kao, primjerice, u skandinavskim zemljama), ali i pokazatelj neracionalnog trošenja javnih sredstava. Naša je država, kao što možemo vidjeti iz grafikona 20, zaista velika. Prosječni udio rashoda opće države u Hrvatskoj već godinama iznosi preko 48%, što je znatno više od prosjeka svih tranzicijskih zemalja (35%) i svih ostalih skupina tranzicijskih zemalja čiji se prosjeci kreću od ispod 30% (Zajednica nezavisnih država i Mongolija) do oko 40% (zemlje Središnje i Istočne Europe, Baltika i Jugoistočne Europe).

opća država – središnja država (proračunski i izvanproračunski korisnici državnog proračuna) uvećana za proračunske i izvanproračunske korisnike županijskih, gradskih i općinskih proračuna.

Grafikon 20: Rashodi opće države, 2001-07, u % BDP-a



Izvor: EBRD (2008)

Udio rashoda hrvatske opće države u BDP-u od oko 48% znači da se oko polovice našeg BDP-a potroši na državu i rashode koje ona financira. To znači da moramo pažljivo pratiti kako se taj novac troši, smanjiti neracionalno trošenje novca poreznih obveznika, odnosno preraspodijeliti sredstva tako da se financiraju državni prioriteti koji će povoljno utjecati na dugoročni gospodarski rast. Naime, gotovo 70% javnih sredstava odlazi u plaće javnih službenika i razne **socijalne naknade** (mirovine, zdravstvo i socijalna skrb). Naknade koje su posljedice starenja stanovništva i dalje će neminovno rasti i to

socijalne naknade – naknade proistekle po osnovu prava iz osiguranja (primjerice mirovine ili naknade za nezaposlene, za vrijeme bolovanja ili porodijskog) ili kao pomoć siromašnima u posebnim okolnostima koje ne pokriva osnovno socijalno osiguranje (primjerice razne pomoći obiteljima, sufinansiranje prijevoza, javne kuhinje).



će otežavati pokušaje da se smanji javna potrošnja. Ohrabruje činjenica da su ostale tranzicijske zemlje od kojih mnoge imaju slična demografska kretanja poput Hrvatske, ipak uspjele znatno restrukturirati svoju javnu potrošnju.

Odluke o raspodjeli proračunskih sredstava, smanjenju pojedinih rashoda i slično donose se u proračunskom procesu, u kojem važnu ulogu moraju imati svi porezni obveznici. To je dodatni razlog za još bolje upoznavanje svih radnji i postupaka koji prethode izradi i donošenju proračuna. Zato se valja upoznati s proračunskim procesom i glavnim sudionicima tog procesa.



PRORAČUNSKI PROCES

Proračunski proces obuhvaća pripremu, predlaganje, prihvaćanje, izvršavanje i kontrolu **proračuna**, a oblikuje ga i na njega utječe niz formalnih i neformalnih pravila. **Proračunski proces** je vrlo važan jer se u njegovim raznim fazama odlučuje o načinu prikupljanja i trošenja javnog novca. Prije upoznavanja s proračunskim procesom i njegovim fazama, upoznajmo osnovne sudionike proračunskog procesa i njihove uloge u tom procesu.

proračun – proračun je plan prihoda i rashoda za neko vremensko razdoblje.

proračunski proces – proces koji se sastoji od planiranja, izrade, donošenja, izvršavanja te nadzora i revizije proračuna.

Tko su glavni sudionici u proračunskom procesu?



U različitim fazama proračunskog procesa sudjeluju brojni sudionici, a najvažniji među njima su Vlada, Sabor, Ministarstvo financija i ostali korisnici državnog proračuna, te građani. Reći ćemo nešto više o svakome od njih.

Sabor

Najkraće rečeno Sabor predstavlja građane, usvaja zakone i nadzire rad Vlade. U trenutnom, šestom sazivu Sabor ima 153 zastupnika koji zasjedaju dva puta godišnje: od 15. siječnja do 15. srpnja i od 15. rujna do 15. prosinca, te po potrebi izvanredno. Sabor ima 29 odbora, a za proračunski proces su najvažniji *Odbor za zakonodavstvo* i *Odbor za financije i državni proračun*.

Odbor za financije i državni proračun utvrđuje i prati sustav financiranja javnih potreba; financijske i kreditne odnose s inozemstvom; devizni, porezni, carinski, kreditni, bankarski, novčani i monetarni sustav; državni trezor i riznicu; Hrvatsku narodnu banku; sustav osiguranja imovine i osoba kao i druga pitanja proračuna i financija, te pitanje ustrojstva, djelokruga i načina rada državne revizije i financijske agencije FINE. Odbor također razmatra, raspravlja i usvaja državni proračun, završni račun državnog proračuna, te izvješća Državnog ureda za reviziju o obavljenim revizijama. Odbor ima predsjednika iz redova pozicije i potpredsjednika iz redova opozicije, te 11 članova koji su zastupnici, a u radu odbora sudjeluju i tzv. imenovani članovi, tj. predstavnici sindikata, udruga, komora, te znanstvenih i stručnih institucija.

Odbor za zakonodavstvo razmatra sva zakonodavna pitanja i akte koje donosi Sabor, brine se o jedinstvu pravnog sustava i daje mišljenje o načelnim pitanjima izgradnje pravnog sustava ili jedinstvene primjene

zakona, utvrđuje i izdaje pročišćene tekstove zakona i drugih akata koje donosi Sabor, kad je tim zakonima ili aktima za to ovlašten ili kada su ti akti najmanje tri puta izmijenjeni ili dopunjeni, te razmatra prijedloge za davanje vjerodostojnog tumačenja zakona ili drugog akta kojeg je donio Sabor. Osim predsjednika i potpredsjednika, u radu odbora sudjeluje i 11 drugih zastupnika te tzv. imenovani članovi, tj. predstavnici sindikata, udruga, znanstvenih i stručnih institucija te uglednih pravnik.

U raspravama o proračunu Sabor analizira programe i fiskalnu politiku koju je predložila Vlada, ali bi trebao štititi i interese građana. Proračun je formalno donesen tek nakon što Sabor odobri prihode i rashode koje mu je Vlada predložila. Sabor je ujedno i proračunski korisnik, čiji se rad financira iz državnog proračuna. Stoga se s pravom može reći kako je Sabor mjesto gdje se odvijaju neke od najvažnijih aktivnosti proračunskog procesa.

Vlada

Vlada je nositelj izvršne vlasti i provodi politiku koju je utvrdio Sabor. U okviru proračunskog procesa Vlada predlaže fiskalnu politiku, definira strategije državnog proračuna unutar utvrđenih gospodarskih, socijalnih i političkih ciljeva, utvrđuje sve potrebne mjere prikupljanja prihoda, predlaže raspodjelu proračunskog novca po predviđenim namjenama i prioritetima, usmjerava i nadzire rad državne uprave. Drugim riječima, Vlada je zadužena za cjelokupni gospodarski i socijalni razvitak zemlje.

Proračun je instrument fiskalne politike kojim se ocrtavaju strateški ciljevi Vlade. Tako si je Vlada, primjerice, do 2011. putem proračuna zacrtala postići visoke, dugoročno održive stope gospodarskog rasta, otvaranje novih radnih mjesta, te smanjenje nezaposlenosti, ukupnog manjka opće države i javnog duga i posljedično uravnoteženje proračuna te stabiliziranje javnog duga. Cilj je utjecati na rast životnog standarda i blagostanja građana te jačanje konkurentnosti gospodarstva. No, ono što je zacrtano ne mora značiti da će se i ostvariti, jer ovisi o gospodarskim i političkim prilikama u zemlji i u inozemstvu.

Središnju ulogu u radu Vlade ima vladajuća stranka (ili koalicija vladajućih stranaka) iz čijih su redova obično i članovi Vlade. Rad Vlade stalno je pod »budnim okom« i predmetom interesa najšire javnosti, a neprestano je izložena i utjecaju interesnih skupina. Na zastupničkim izborima birači ocjenjuju je li i u kojoj mjeri Vlada dobro obavila svoj posao. Negativna ocjena djelatnosti Vlade negativna je ocjena njenih članova, kao i političke stranke kojoj pripadaju.



Vladu u pravilu potvrđuje Sabor, kome je ujedno i odgovorna za svoj rad i odluke koje donosi. Na zahtjev Sabora Vlada je dužna podnijeti izvješće o radu i politici koju provodi.

Ministarstvo financija

Ministarstvo financija izvršno je tijelo Vlade i korisnik državnog proračuna. Odgovorno je za provođenje Vladine fiskalne politike i ispunjavanje postavljenih proračunskih ciljeva. U prvoj fazi proračunskog procesa Ministarstvo financija priprema analize i prognoze makroekonomskih kretanja koje su temelj u utvrđivanju fiskalne politike i izrade državnog proračuna, izrađuje strategiju Vladinih **programa** kao okosnicu za izradu **smjernica** ekonomske i fiskalne politike te proračuna po programima, a izrađuje i šalje upute proračunskim korisnicima za izradu prijedloga državnog proračuna. Ministarstvo financija također izrađuje i kontrolira državni proračun, odnosno planira načine prikupljanja prihoda i prati izvršenje rashoda, te obavlja za državu sve usluge vezane uz prikupljanje i trošenje proračunskih sredstava. Ukratko, Ministarstvo financija izrađuje osnovu financiranja svih javnih potreba proračunskih i izvanproračunskih korisnika te lokalnih i regionalnih jedinica.

Korisnici proračuna

Korisnici državnog proračuna su državna tijela (ministarstva i državne agencije), ustanove, vijeća manjinske samouprave, **proračunski fondovi** i **mjesna samouprava** čiji se rashodi za zaposlene i/ili materijalni rashodi financiraju iz državnog proračuna. To znači da su korisnici i Sabor, Predsjednik Republike, Vlada te Ministarstvo financija. Proračunski se korisnici moraju koristiti proračunskim sredstvima za namjene i ciljeve zbog kojih su i osnovani (primjerice Ministarstvo znanosti, obrazovanja i športa za odgoj i obrazovanje, za programe visoke naobrazbe, razvitak znanosti i znanstvenoistraživačke djelatnosti i športa). Kontrolu, nadzor i reviziju korištenja proračunskih sredstava pojedinih proračunskih korisnika obavlja Ministarstvo financija i **Državni ured za reviziju** (vanjski nadzor), ali i svaki proračunski korisnik za sebe (unutarnji nadzor).

program – skup neovisnih, usko povezanih aktivnosti i projekata usmjerenih ispunjenju zajedničkog cilja.

smjernice ekonomske i fiskalne politike – dokument kojim Vlada svake godine utvrđuje smjer fiskalne politike u narednom trogodišnjem razdoblju. Sadrže makroekonomske i fiskalne pretpostavke neophodne za izradu proračuna.

proračunski fond – vrsta proračunskog korisnika koji se financira iz namjenskih prihoda i iz proračuna.

mjesna samouprava – mjesni odbori, gradske četvrti i gradski kotarevi koji se mogu osnivati u okviru jedinice lokalne samouprave.

Državni ured za reviziju – samostalna i neovisna institucija, odgovorna Saboru, nadležna za reviziju svih proračuna, izvanproračunskih korisnika, državnih i javnih poduzeća, pretvorbe i privatizacije te poduzeća djelomično ili u cijelosti financiranih iz proračuna.



Građani

Građani izabiru svoje predstavnike koji u njihovo ime odlučuju o svim važnim pitanjima u državi, pa i o državnom proračunu. U proračun se prikupljaju velike količine novca, ali se proračunski novac i troši. Način prikupljanja i, osobito, način trošenja novca iz proračuna ne tiče se samo naših predstavnika u Vladi, Saboru, Ministarstvu financija i ostalim ministarstvima. Proračun je previše važan da bi bio prepušten pojedinim političarima i različitim interesnim skupinama i lobijima. Građani i različite Vladine i nevladine ustanove i organizacije mogu se i trebaju aktivno uključiti u proračunski proces.



Što svaki građanin može učiniti?

Zastupnici i ostali predlagatelji zakona mogu se, prilikom ukazivanja na potrebu donošenja ili izmjene određenog zakona, pozivati i na predstavke ili prijedloge koje, u skladu s Ustavom, imaju pravo podnositi građani (čl. 130. Poslovnika Sabora). Svaki građanin ima pravo slati predstavke i 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 prosljedit će ga predsjedniku matičnoga radnog tijela koje je dužno najkasnije u roku tri mjeseca izvijestiti o ishodu predstavke odnosno prijedloga (čl. 46. Ustava).

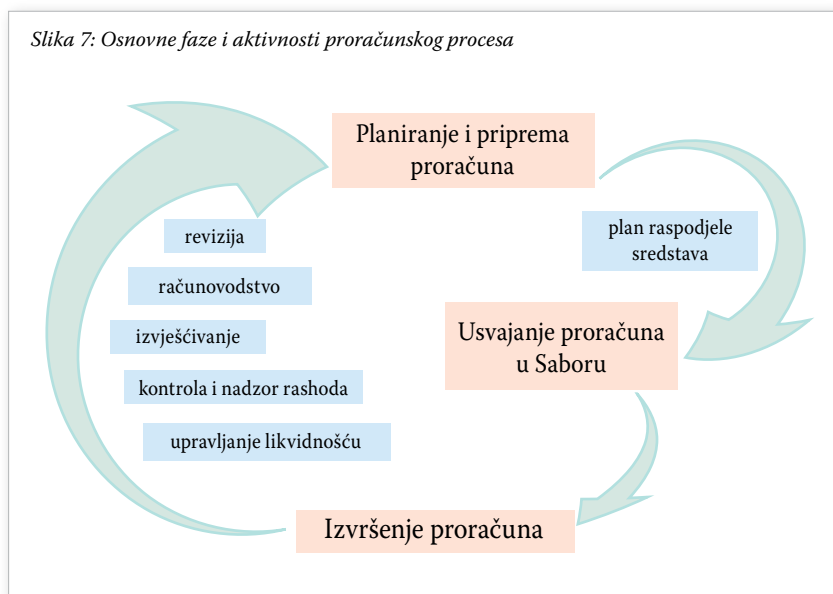
Predstavnici koje su građani izabrali mogu određivati prioritete u financiranju javnih potreba i projekata koji ne moraju odražavati želje građana. Ipak putem javnih medija, znanstvenih institucija, nevladinih ustanova te interesnih skupina javnost se može i mora uključivati u raspravu o donošenju proračuna i dodjeli proračunskih sredstava. Interesne skupine poput organiziranih sindikata ili poslodavaca pokušavaju se, i najčešće uspijevaju, izboriti za ostvarenje svojih interesa. Osim njih, na proračun mogu utjecati i udruge građana, raznovrsne komore (primjerice industrijske, trgovačke, odvjetničke, liječničke), crkve i vjerske zajednice, te pojedinci. Utjecaj pojedinih aktera ovisi o njihovoj snazi i organiziranosti. Kad upoznate proračunski proces, i vi možete pokušati utjecati na što bolje i kvalitetnije upravljanje našim novcem koji se skuplja u proračunu.



Osnovne faze proračunskog procesa

Proračun je rezultat proračunskog procesa. Proračunski proces predstavlja cijeli splet odnosa njegovih glavnih sudionika na temelju kojih se u Saboru raspravlja i usvaja proračun. Stoga je potrebno razumjeti cijelu proceduru pripreme, donošenja, izvršavanja i kontrole proračuna kako bismo i sami na neki način mogli utjecati na raspodjelu proračunskih sredstava.

Slika 7: Osnovne faze i aktivnosti proračunskog procesa



Slika 7 pojednostavljeni je prikaz proračunskog procesa koji ne prikazuje brojne aktivnosti i odnose svih sudionika uključenih u proces, a osnovne faze proračunskog procesa su:

1. *priprema prijedloga proračuna* – izrađuju se i usvajaju strategija Vladinih programa, smjernice ekonomske i fiskalne politike za iduće godine, te upute za izradu prijedloga državnog proračuna i **financijskih planova** proračunskih i izvanproračunskih korisnika. Zatim se planiraju prihodi i rashodi, te obrazlažu prijedlozi financijskih planova proračunskih i izvanproračunskih korisnika. Ta faza traje oko osam mjeseci, od ožujka do studenog.
2. *predlaganje, rasprava i prihvaćanje proračuna* – odvija se u Saboru u studenom i prosincu, dakle mjesec i pol do dva mjeseca, izuzev u slučaju kada se donosi odluka o privremenom financiranju, kao što je to bio slučaj za 2008. godinu.
3. *izvršenje proračuna* – prikupljaju se planirani prihodi i troše za planirane namjene. Ta faza traje točno godinu dana, od 1. siječnja do 31. prosinca.

financijski plan – akt proračunskog i izvanproračunskog korisnika kojim se utvrđuju njegovi prihodi i rashodi.



Nakon što istekne proračunska godina počinje *proces godišnjeg obračuna proračuna*. To znači da Ministarstvo financija prikuplja izvješća svih proračunskih korisnika te izrađuje i Vladi dostavlja nacrt prijedloga konsolidiranog obračuna državnog proračuna. Vlada odobrava godišnje izvješće o izvršenju proračuna i najkasnije do 1. lipnja šalje ga Saboru. Proračunski proces formalno završava nakon što Sabor usvoji godišnji obračun. Tako je, primjerice, proračunski proces za 2007. formalno završio kad je Sabor 26. rujna 2008. usvojio godišnji obračun proračuna za 2007. No, u svim fazama proračunskog procesa od samih početaka paralelno se odvijaju i *unutarnji i vanjski proračunski nadzor i revizija trošenja proračunskih sredstava*. Osim toga, Državni ured za reviziju provodi godišnje kontrole nakon kojih izvještava Sabor i javnost o nepravilnostima i zlouporabama.

Dakle, »život« proračuna traje do dvije i pol godine – primjerice za proračun 2009. od travnja 2008. do kraja rujna 2010.

rebalans – izmjena proračunskih iznosa odnosno njihovo smanjenje i/ili povećanje u odnosu na plan proračuna donesen na početku kalendarske godine. Radi se kad se tijekom proračunske godine ustanovi da su nerealno procijenjeni proračunski prihodi ili se pojave nepredviđeni rashodi. Mogu ga izazvati nepredviđene okolnosti u domaćem ili svjetskom gospodarstvu, ali može biti i posljedica nesposobnosti Vlade da realno planira prihode i rashode.



Po čemu se plan proračuna razlikuje od izvršenja proračuna?

Plan proračuna iznosi prihode i rashode koje država namjerava ostvariti u idućoj godini, a izvršenje je ostvarenje iznosa predviđenih planom. U stvarnosti će se plan i izvršenje proračuna razlikovati jer je zbog niza ekonomskih, političkih i socijalnih razloga nemoguće točno procijeniti prihode i rashode. Da bi se objasnila razlika između planiranih i ostvarenih iznosa, nakon završetka godine Vlada će Saboru podnijeti Izvješće o izvršenju proračuna za prethodnu godinu s objašnjenjem većih odstupanja.

Pogledajmo sada kako izgleda proračunski proces od početka do završetka životnog vijeka jednog proračuna. Budući da je u zadnje vrijeme bilo raznih promjena koje utječu na proračunski proces – mijenjan je zakon o proračunu, proračun za 2009. doživio je nekoliko **rebalansa**, u 2008. smo imali privremeno financiranje – faze i vremensko trajanje ćemo prikazati na primjeru proračuna za 2011. Nadamo se da će se sve stvarno tako i odvijati, jer novi je zakon o proračunu u potpunosti usklađen sa zahtjevima Europske unije i svi sudionici proračunskog procesa bi ga se trebali pridržavati.

Tabela 9: Faze i vremensko trajanje jednog proračuna

Vrijeme	Radnje
FAZA 1.	PRIPREMA PRIJEDLOGA DRŽAVNOG PRORAČUNA
Korak 1.	Strategija Vladinih programa za trogodišnje razdoblje
do sredine ožujka 2010.	Ministarstvo financija u suradnji sa Središnjim uredom za razvojnu strategiju sastavlja uputu za izradu strateških planova za trogodišnje razdoblje koju dostavljaju ministarstvima i drugim državnim tijelima.
do sredine travnja 2010.	Ministarstva i druga državna tijela na temelju upute izrađuju i Ministarstvu financija dostavljaju strateške planove za trogodišnje razdoblje.
do kraja travnja 2010.	Na temelju strateških planova Ministarstvo financija i Središnji ured za razvojnu strategiju izrađuju i Vladi predlažu strategiju za trogodišnje razdoblje.
do sredine svibnja 2010.	Vlada donosi trogodišnju strategiju.



Vrijeme	Radnje
Korak 2.	Smjernice ekonomske i fiskalne politike za trogodišnje razdoblje
do kraja svibnja 2010.	Na temelju strategije Ministarstvo financija izrađuje i Vladi predlaže smjernice ekonomske i fiskalne politike.
do sredine lipnja 2010.	Vlada donosi smjernice.
Korak 3.	Upute za izradu prijedloga državnog proračuna
do kraja lipnja 2010.	Na osnovi smjernica Ministarstvo financija dostavlja ministarstvima i drugim državnim tijelima na razini razdjela organizacijske klasifikacije i izvanproračunskim korisnicima upute za izradu prijedloga državnog proračuna.
Korak 4.	Izrada prijedloga financijskih planova proračunskih i izvanproračunskih korisnika
do 15. srpnja 2010.	Na osnovi uputa proračunski i izvanproračunski korisnici izrađuju i šalju prijedloge svojih financijskih planova ministarstvima i drugim državnim tijelima na razini razdjela organizacijske klasifikacije.
do kraja srpnja 2010.	Nadležna ministarstva i druga državna tijela na razini razdjela organizacijske klasifikacije usklađene prijedloge financijskih planova proračunskih i izvanproračunskih korisnika dostavljaju Ministarstvu financija.
Korak 5.	Ministarstvo financija izrađuje nacrt državnog proračuna kojeg šalje Vladi
do 15. listopada 2010.	Ministarstvo financija razmatra prijedloge i usklađuje financijske planove s procijenjenim prihodima te izrađuje i Vladi dostavlja proračun za iduću godinu i projekcije za sljedeće dvije godine.
do 15. studenoga 2010.	Vlada utvrđuje prijedlog proračuna za iduću godinu i projekcije za sljedeće dvije godine te ih zajedno s financijskim planovima izvanproračunskih korisnika podnosi Saboru.
FAZA 2.	PROCES USVAJANJA PRORAČUNA
Korak 6.	Rasprava o prijedlogu i usvajanje proračuna u Saboru
do konca 2010.	Sabor usvaja proračun na razini podskupine ekonomske klasifikacije za iduću godinu, projekciju na razini skupine ekonomske klasifikacije za sljedeće dvije godine te daje suglasnost na prijedloge financijskih planova izvanproračunskih korisnika, a sve u roku koji omogućuje primjenu od 1. siječnja 2011.
FAZA 3.	IZVRŠENJE DRŽAVNOG PRORAČUNA
Korak 7.	Izvršenje državnog proračuna
do 15. siječnja 2011.	Na temelju iznosa planiranih državnim proračunom, proračunski korisnici izrađuju mjesečne financijske planove za čitavu godinu koje mora odobriti Ministarstvo financija.
1. 1. - 31. 12. 2011.	Proračun se izvršava u skladu s raspoloživim sredstvima i dospeljelim obvezama.
Korak 8.	Izvješće o polugodišnjem izvršenju državnog proračuna i financijskih planova izvanproračunskih korisnika
do 30. srpnja 2011.	Izvanproračunski korisnici sastavljaju i Ministarstvu financija dostavljaju polugodišnje izvještaje o izvršenju financijskih planova za proteklo razdoblje zajedno s obrazloženjem.
do 5. rujna 2011.	Ministarstvo financija podnosi Vladi izvještaj o polugodišnjem izvršenju državnog proračuna i financijskih planova izvanproračunskih korisnika.
do 15. rujna 2011.	Vlada upućuje Saboru izvještaj o polugodišnjem izvršenju državnog proračuna i financijskih planova izvanproračunskih korisnika.
Korak 9.	Izvješće o godišnjem izvršenju državnog proračuna i financijskih planova izvanproračunskih korisnika
do 31. ožujka 2012.	Izvanproračunski korisnici sastavljaju i Ministarstvu financija dostavljaju godišnje izvještaje o izvršenju financijskih planova za 2011, zajedno s obrazloženjem.
do 1. svibnja 2012.	Ministarstvo financija izrađuje i Vladi dostavlja godišnji izvještaj o izvršenju proračuna i financijskih planova izvanproračunskih korisnika za 2011.
do 1. lipnja 2012.	Vlada podnosi Saboru godišnji izvještaj o izvršenju proračuna i financijskih planova izvanproračunskih korisnika za 2011.
Korak 10.	Proračunski nadzor i unutarnja revizija



Cjelokupni proračunski proces sastoji se dakle od tri faze i deset koraka koje ćemo u nastavku teksta detaljnije obrazložiti.

I. Prva faza: Priprema prijedloga proračuna

središnja država – korisnici državnog proračuna (primjerice ministarstva, državne agencije) i izvanproračunski korisnici (primjerice Hrvatske vode i Hrvatske ceste).

Prvu fazu proračunskog procesa čini pet koraka. Prvo Vlada donosi svoju strategiju, na temelju koje Ministarstvo financija izrađuje smjernice ekonomske i fiskalne politike za trogodišnje razdoblje koje mora odobriti Vlada. Ministarstvo financija zatim na temelju smjernica izrađuje i dostavlja upute za izradu financijskih planova proračunskim i izvanproračunskim korisnicima. Na temelju tih uputa proračunski i izvanproračunski korisnici izrađuju svoje financijske planove, a potom Ministarstvo financija izrađuje detaljni prijedlog državnog proračuna i konsolidirani plan proračuna **središnje države**.

1. Prvi korak: Strategija Vladinih programa za trogodišnje razdoblje

Ministarstvo financija i Središnji ured za razvojnu strategiju sastavljaju i ministarstvima i drugim državnim tijelima dostavljaju upute za izradu strateških planova za trogodišnje razdoblje. Ministarstva i druga tijela izrađuju svoje strateške planove i šalju ih Ministarstvu financija i Središnjem uredu za razvojnu strategiju, koji potom sastavljaju i Vladi predlažu strategiju za trogodišnje razdoblje. Vlada je do sredine svibnja dužna tu strategiju usvojiti.

2. Drugi korak: Smjernice ekonomske i fiskalne politike

Ministarstvo financija na temelju strategije izrađuje i Vladi predlaže smjernice ekonomske i fiskalne politike, koje Vlada mora usvojiti do sredine lipnja. Smjernice su putokaz proračunskim i izvanproračunskim korisnicima za izradu financijskih planova i proračuna. Na taj način strategija i smjernice postaju temelj provedbe svih ostalih koraka u proračunskom procesu.



Smjernice sadrže:

- ◆ strateške ciljeve ekonomske i fiskalne politike
- ◆ osnovne makroekonomske i fiskalne pokazatelje
- ◆ procjenu prihoda i rashoda svih razina općeg proračuna
- ◆ prijedlog visine financijskog plana po razdjelima organizacijske klasifikacije koji sadrži visinu financijskog plana za prethodnu i tekuću proračunsku godinu, te prijedlog visine financijskog plana za sljedeću proračunsku godinu i za sljedeće dvije godine, te
- ◆ predviđene promjene javnog duga i strategiju upravljanja javnim duhom.



Treći korak: Upute za izradu prijedloga proračuna

3.

Na osnovi usvojenih smjernica Ministarstvo financija izrađuje upute za izradu prijedloga državnog proračuna koje do konca lipnja tekuće godine dostavlja svim proračunskim i izvanproračunskim korisnicima. Svrha im je upoznavanje korisnika s osnovnim ekonomskim i fiskalnim pokazateljima te načinima i rokovima izrade državnog proračuna. Korisnici se pozivaju da samostalno izrade i obrazlože financijske planove, odnosno zahtjeve za potrebnim proračunskim sredstvima, vodeći računa o raspoloživim prihodima i vremenskim ograničenjima.

Četvrti korak: Izrada prijedloga financijskih planova proračunskih i izvanproračunskih korisnika

4.

Na temelju uputa proračunski korisnici izrađuju i do sredine srpnja šalju svoje prijedloge financijskih planova. Nakon što nadležna ministarstva i druga državna tijela na razini razdjela **organizacijske klasifikacije** usklade i usvoje financijske planove svojih proračunskih korisnika obvezni su ih do konca srpnja dostaviti Ministarstvu financija.

Prijedlog financijskog plana sadrži:

- ◆ prihode po vrstama
- ◆ rashode predviđene za trogodišnje razdoblje razvrstane prema proračunskim klasifikacijama
- ◆ obrazloženje prijedloga financijskog plana.



Istovremeno i **izvanproračunski korisnici** pripremaju i šalju svoje prijedloge financijskih planova nadležnim ministarstvima koja ih pregledaju i prosljeđuju Ministarstvu financija.

organizacijska klasifikacija – rashodi prikazani po organizacijskim jedinicama, odnosno ministarstvima, državnim uredima, fondovima, zavodima, agencijama i ostalim proračunskim korisnicima (ranije se nazivala administrativna klasifikacija).

izvanproračunski korisnici – izvanproračunski fondovi, poduzeća i druge pravne osobe u kojima država ili lokalne jedinice imaju odlučujući utjecaj na upravljanje, a oni sami imaju znatan stupanj autonomije koja uključuje samostalno odlučivanje o dijelu prihoda i rashoda.



5.

Peti korak: Ministarstvo financija izrađuje i Vladi dostavlja nacrt proračuna

Nakon što korisnici izrade i pošalju svoje financijske planove, Ministarstvo financija ih od srpnja do listopada razmatra i usklađuje s procijenjenim prihodima. Nakon usklađivanja zahtjeva Ministarstvo financija izrađuje i do 15. listopada Vladi dostavlja nacrt državnog proračuna i konsolidiranog proračuna države te financijske planove izvanproračunskih korisnika.



Ako se tijekom rasprave o predloženom državnom proračunu pojedini proračunski korisnici ili nadležni ministri ne mogu složiti s ministrom financija, ministar financija o tome obavještava predsjednika Vlade, koji će donijeti konačnu odluku.

Vlada na svojim sjednicama raspravlja o dostavljenim nacrtima te do 15. studenog predsjedniku Sabora dostavlja prijedlog državnog proračuna, prijedlog zakona o izvršenju proračuna, konsolidirani proračun i financijske planove izvanproračunskih korisnika. Tim činom završava peti korak prve faze.

II.

Druga faza: Proces usvajanja proračuna

6.

Šesti korak: Rasprava i usvajanje prijedloga proračuna u Saboru

U drugoj polovici studenog predsjednik Sabora uručuje prijedlog proračuna odborima i zastupnicima. Svi zastupnici moraju na vrijeme dobiti prijedlog proračuna kako bi ga mogli pažljivo proučiti. Svaki zastupnik, radno tijelo Sabora i Vlada mogu predati predsjedniku Sabora svoje prijedloge za izmjenu i dopunu prijedloga proračuna. Takvi se prijedlozi nazivaju **amandmani**, a predsjednik Sabora ih prije održavanja sjednice upućuje svim zastupnicima i Vladi. Sve eventualne izmjene i dopune predloženog proračuna koje Sabor usvoji moraju biti u skladu s utvrđenom svotom dopuštenog deficita konsolidiranog proračuna. Zbog načela uravnoteženosti amandmani kojima se predlaže povećanje proračunskih rashoda iznad iznosa utvrđenih prijedlogom proračuna mogu se prihvatiti samo ako se istodobno predloži smanjenje drugih rashoda. Ti prijedlozi ne smiju biti na teret proračunske zalihe ili dodatnog zaduživanja.

amandmani – prijedlozi izmjena i dopuna prijedloga proračuna, obično zahtjevi za povećanjem ili smanjenjem sredstava za pojedine proračunske korisnike.



U dosadašnjoj se praksi znatan broj zastupnika (različitih zanimanja i stupnja obrazovanja) teško snalazio s brojnim tabelama, te količinom tekstova koje su trebali proučiti prije početka sjednice o proračunu. Često su zastupnici dobivali prijedloge samo desetak dana prije sjednice. Mnogima taj rok nije dovoljan za detaljno proučavanje svih brojki te definiranje vlastita stava o proračunu koji trebaju iznijeti na sjednici Sabora.

O prijedlogu državnog proračuna konačno se raspravlja na sjednici Sabora u prosincu. Redovno se korisnici žale da im nije dodijeljeno dovoljno sredstava, pa zastupnici i klubovi zastupnika traže više novca za pojedina ministarstva i **lokalne jedinice**. Zastupnici su predstavnici građana izabrani na izborima, članovi su različitih stranaka, pa je donošenje proračuna i političko pitanje koje ovisi o odnosu snaga u Saboru.

Sabor putem saborskih odbora i rasprava o proračunu analizira programe i fiskalnu politiku koju je predložila Vlada. Odbor za financije i državni proračun i Odbor za zakonodavstvo o dostavljenim proračunskim dokumentima moraju dati mišljenja predsjedniku Sabora. Tim se odborima dostavljaju i eventualni amandmani, tako da i oni mogu dati svoja mišljenja o predloženim promjenama u proračunu.

U slučaju da prijedlog proračuna i zakon o izvršenju proračuna nisu napravljeni stručno i profesionalno, na prijedlog Odbora za financije i proračun i Odbora za zakonodavstvo predsjednik Sabora može Vladi i Ministarstvu financija vratiti prijedloge proračuna i zakona o proračunu. Zato bi ta dva odbora trebala imati stručno i profesionalno osoblje kako bi mogli na vrijeme uočiti nedostatke dokumenata koje razmatraju.

Rasprava o proračunu ima svoj raspored. Prvo se raspravlja o proračunu općenito, zatim o veličini sredstava koja su dodijeljena pojedinim ministarstvima i ostalim proračunskim korisnicima, a na kraju se glasa. Nakon što se izglasaju proračun i zakon o izvršenju proračuna, provedba proračuna postaje obvezna za sve sudionike i korisnike proračuna. Kako bi se mogli početi primjenjivati od 1. siječnja sljedeće godine Sabor je dužan donijeti državni proračun i zakon o izvršavanju državnog proračuna najkasnije do 31. prosinca. U skladu s načelom transparentnosti i proračun i zakon o proračunu moraju se objaviti u »Narodnim novinama«. Osim u slučajevima **privremenog financiranja**, Sabor je obično u prosincu gotov s usvajanjem državnog proračuna i davanjem suglasnosti na financijske planove **izvanproračunskih fondova**. Od 1. siječnja otpočinje izvršavanje proračuna.

lokalne jedinice – općine i gradovi, iako ponekad podrazumijevaju i županije.

privremeno financiranje – financiranje proračunskih i izvanproračunskih korisnika u slučaju da Sabor, odnosno predstavničko tijelo ne donese proračun prije početka proračunske godine. Može se koristiti najduže prva tri mjeseca proračunske godine.

izvanproračunski fond – vrsta izvanproračunskog korisnika koji se osniva kao pravna osoba za posebnu namjenu i financira se iz namjenskih prihoda, proračuna i drugih izvora.



Odluka o privremenom financiranju

Tijekom 2007. bilo je jasno da će se izbori održati prekasno da bi se na vrijeme mogao konstituirati Sabor koji bi mogao na vrijeme donijeti proračun za 2008. pa je umjesto proračuna donesena odluka o privremenom financiranju. Već 3. kolovoza 2007. Ministarstvo financija dostavilo je upute za izradu prijedloga financijskih planova korisnika državnog proračuna za prva tri mjeseca 2008. i utvrdilo prijedlog odluke o privremenom financiranju za proračunske i izvanproračunske korisnike, a Vlada je 23. kolovoza utvrdila limite za izradu tromjesečnih financijskih planova. Od 27. do 31. kolovoza ministarstva i ostala tijela državne uprave unijeli su prijedloge financijskih planova u sustav **državne riznice** i dostavili ih Ministarstvu financija koje je napravilo i 5. rujna dostavilo Vladi nacrt odluke o privremenom financiranju državnog proračuna za prva tri mjeseca 2008. Sabor je prije kraja 2007. usvojio tu odluku prema kojoj se nastavilo financiranje poslova, funkcija i programa korisnika državnog proračuna u visini neophodnoj za obavljanje njihove djelatnosti. Financiranje se obavljalo razmjerno prihodima ostvarenim u prva tri mjeseca 2007, najviše do četvrtine ukupno ostvarenih prihoda bez primitaka u 2007. U razdoblju privremenog financiranja mogli su se financirati samo isti programi, poslovi i funkcije koji su se obavljali tijekom 2007, a korisnici nisu smjeli povećavati broj zaposlenih ni preuzimati nove financijske obaveze. Nakon proteka privremenog financiranja u tom razdoblju ostvareni prihodi i rashodi uključeni su u proračun tekuće 2008. koji je donio novi saziv Sabora 5. ožujka 2008.

državna riznica – sustav koji organizacijski i informacijski objedinjuje pripremu i izvršavanje proračuna, državno računovodstvo te upravljanje novčanim sredstvima i javnim dugom.

III.

Treća faza: Izvršenje proračuna

7.

Sedmi korak: Izvršenje proračuna

fiskalna godina – razdoblje od dvanaest mjeseci za koje se planiraju prihodi i rashodi i donosi proračun. U mnogim zemljama, pa i u Hrvatskoj poklapa se s kalendarskom i traje od 1. siječnja do 31. prosinca, ali u Velikoj Britaniji primjerice traje od 1. travnja do 31. ožujka.

Nakon glasanja i usvajanja proračuna u Saboru Ministarstvo financija izvještava ministarstva i ostale korisnike o novčanim sredstvima koja su im odobrena. Od 1. siječnja službeno započinje **fiskalna godina** u kojoj se izvršava proračun odnosno prikupljaju se i troše sredstva, a istovremeno se obavlja nadzor i kontrola tih operacija. Proračun se izvršava na temelju mjesečnih proračunskih odobrenja, a u skladu s raspoloživim sredstvima i preuzetim obvezama, do visine planirane u godišnjem financijskom planu.

Tko je odgovoran za izvršavanje proračuna? Za zakonito i pravilno planiranje i izvršavanje svojih dijelova proračuna odgovorne su čelne osobe svih proračunskih i izvanproračunskih korisnika. Ministarstvo financija odgovorno je za uredno izvršenje državnog proračuna, te za koordiniranje



aktivnosti korisnika proračunskih sredstava. Ministar financija pravilnikom propisuje način i uvjete kojih se treba pridržavati, te mjere koje treba poduzimati u slučaju nepravilnosti. Naravno, odgovorni su i Vlada i drugi korisnici sredstava državnog proračuna, no posebno mjesto u izvršavanju proračuna i kontroli korištenja proračunskih sredstava ima Državna riznica Ministarstva financija.

Što je Državna riznica?

Državna riznica nije nikakva blagajna ili sef, već složeni sustav proračunskoga i financijskog upravljanja javnim novcem čija je svrha racionalnije trošenje javnog novca, smanjivanje potrebe zaduživanja države te povećavanje likvidnosti gospodarstva. Državna riznica priprema, konsolidira i izvršava proračun, vodi državno računovodstvo, upravlja gotovinom i javnim dugom, te sredstvima pomoći Europske unije. Riznica izvršava transakcije s državnim fondovima, održava računovodstvo i priprema izvještaje o provedbi proračuna, prima sredstva, obavještava glavne rashodne jedinice o raspoloživosti sredstava i izvršava isplate u razini odobrenih proračunskih ovlaštenja. Riznica se sastoji od organizacijskih jedinica koje bi uz izgrađen državni financijski informacijski sustav trebale osigurati potpuni nadzor i kontrolu korištenja sredstava proračuna. U riznici tako postoje organizacijski dijelovi nadležni za pripremu proračuna i financiranje lokalnih jedinica, za izvršavanje državnog proračuna, za upravljanje javnim dugom, itd.

Osmi korak: Polugodišnje izvješće o izvršenju proračuna i financijski planovi izvanproračunskih korisnika

8.

Do konca srpnja tekuće proračunske godine izvanproračunski korisnici sastavljaju i Ministarstvu financija dostavljaju polugodišnji izvještaj o izvršenju financijskih planova. Nakon toga, a sve kako bi se ustanovilo stanje sredstava u proračunu, Ministarstvo financija obvezno je do 5. rujna sastaviti i Vladi dostaviti izvješće o polugodišnjem izvršenju državnog proračuna i financijskih planova izvanproračunskih korisnika. Vlada to izvješće nakon rasprave, a najkasnije do 15. rujna tekuće proračunske godine, mora poslati Saboru.



9.

Deveti korak: Izrada godišnjeg obračuna za prošlu godinu

Fiskalna godina završava s 31. prosincem. Unutar jedne fiskalne godine kroz Državnu riznicu je obavljen niz isplata i uplata u proračun. U idućoj godini Ministarstvo financija mora obaviti čitav niz poslova kako bi sastavilo *završno godišnje izvješće o korištenju sredstava državnog proračuna i financijskih planova izvanproračunskih korisnika za proteklu godinu*. Prvo, svi proračunski korisnici podnose nadležnim ministarstvima i drugim državnim tijelima na razini razdjela, obračun svojih financijskih planova za proteklu godinu. Oni ih pregledavaju, usklađuju i konsolidiraju, te šalju Ministarstvu financija. Izvanproračunski korisnici sami sastavljaju ta izvješća i izravno ih do konca ožujka dostavljaju Ministarstvu financija.

Nakon toga, Ministarstvo financija konsolidira te izvještaje ministarstava i izvanproračunskih korisnika i do 1. svibnja šalje Vladi konsolidirani godišnji izvještaj o izvršenju proračuna i financijskih planova izvanproračunskih korisnika za prošlu godinu.

Vlada usvaja i najkasnije do 1. lipnja Saboru šalje godišnje izvješće o izvršenju proračuna i financijskih planova izvanproračunskih korisnika za prethodnu godinu.



Vlada je primjerice predsjedniku Sabora 29. svibnja 2008. dostavila prijedlog godišnjeg obračuna za 2007, a predsjednik Sabora ga je uputio Odboru za financije i državni proračun koji ga je na sjednici održanoj 12. lipnja 2008. raspravio, usvojio i poslao u sabornicu na izglasavanje. U sabornici je rasprava zaključena 24. rujna 2008, a godišnji je obračun prihvaćen 26. rujna 2008. (74 glasa »za«, 26 »protiv«, 2 »suzdržana«). Osim Odbora za financije i proračun, o ovoj točki su se očitovali i Odbor za poljoprivredu, ribarstvo i ruralni razvoj; Odbor za zdravstvo i socijalnu skrb; Odbor za Hrvate izvan Hrvatske te Odbor za razvoj i obnovu.



Deseti korak: Proračunski nadzor, unutarnja i vanjska revizija

10.

U svim fazama i koracima proračunskog procesa provodi se nadzor i revizija trošenja proračunskih sredstava. Ministarstvo financija zaduženo je za vanjski nadzor namjenskog trošenja proračunskih sredstava i financijskih planova svih korisnika. Istodobno i svi proračunski i izvanproračunski korisnici imaju odjele za unutarnju reviziju. Cilj je nadzirati zakonitost, svrhotvost i pravodobnost korištenja proračunskih sredstava, otklanjati utvrđene nezakonitosti i nepravilnosti te poduzimati mjere za poboljšanje stanja.

Zbog opće složenosti i važnosti proračuna, način korištenja proračunskih sredstava od iznimnog je općeg interesa javnosti. Državni ured za reviziju ocjenjuje usklađenost trošenja proračunskih sredstava s planiranim i odobrenim iznosima, te istinitost izvješća i drugih dokumenata. Do konca tekuće godine Državni ured za reviziju šalje Saboru izvješće o svom radu i obavljenim revizijama za prethodnu godinu. Nakon rasprave u Saboru, izvješće postaje javni dokument i objavljuje se na web-stranici Državnog ureda za reviziju.

Državni ured za reviziju samostalna je i neovisna institucija, a za svoj rad isključivo odgovara Saboru. Ured je nadležan za reviziju svih državnih prihoda i rashoda, državnih i **javnih poduzeća**, pretvorbe i privatizacije, pravnih osoba koje se djelomice ili u cijelosti financiraju iz proračuna, te korištenje sredstava Europske unije i inozemnih organizacija za financiranje javnih potreba. Ured svojim preporukama, nalogima i prijedlozima treba pridonijeti pravilnoj primjeni propisa, te zakonitom, ekonomičnom, učinkovitom i svrsishodnom trošenju proračunskih sredstava.



javno poduzeće – poduzeće u većinskom vlasništvu i pod kontrolom države ili lokalne jedinice, koje obično nudi javne, komunalne usluge; definicija je neodređena i ponekad baš i nije jasno kakav je stvarni status određenih poduzeća.

Cijeli proračunski proces i izvršenje proračuna završava nakon što Sabor odobri godišnji obračun državnog proračuna.



KAKO UPOTRIJEBITI DOSAD STEČENA ZNANJA?

I što sada sa svim tim znanjima o državnom proračunu, funkcijskoj klasifikaciji, konsolidiranom proračunu opće države, rebalansu, smjernicama ekonomske politike, ulozi Državnog ureda za reviziju? Za početak, možda ćete biti zadovoljni što bolje razumijete članke u novinama i vijesti na televiziji. A možda će vas tek sad neke od tih vijesti početi ljutiti. Možda poželite nešto i promijeniti. Jer, zapamtite, vi birate svoje predstavnike u izvršnim i predstavničkim vlastima i oni trebaju odlučivati za vas. A u dijelu Vodiča o veličini naše države vidjeli ste da odlučuju o itekako značajnim iznosima. Riječ je o tako velikim iznosima da ih ne bismo smjeli prepustiti samo izabranim predstavnicima u središnjoj, regionalnim i lokalnim izvršnim i predstavničkim vlastima ili utjecajima političara i interesnih skupina koje bi oni mogli zastupati.

Nužno je i sudjelovanje građana. Cilj bi nam trebale biti zdrave, učinkovite i pravedne javne financije, u skladu s našim mogućnostima i potrebama. A javne financije se ogledaju upravo u proračunu jer kroz proračun sve javne financije prolaze. Za ostvarenje tog cilja potrebne su nam kvalitetne javne politike. Kvalitetne javne politike podrazumijevaju odgovornost vlasti na svim razinama. Osnovni preduvjet za odgovornost vlasti je transparentnost. A tko će zahtijevati transparentnost ako ne mi, građani?

Građanski nadzor proračuna

Građani brojnih zemalja itekako su angažirani, postavljaju zahtjeve i nadziru proračune. Postoji i engleski pojam **budget watch** koji bismo mogli prevesti kao nadzor proračuna. Nije to onaj unutarnji nadzor koji obavljaju proračunski korisnici, ni vanjski nadzor koji obavlja Državni ured za reviziju. Riječ je o nadzoru koji obavljaju sami građani. To mogu biti pojedinci, ali i neprofitne, nevladine organizacije kojima je cilj promicati transparentnost i otvorenost vlasti, njihovu odgovornost i sudjelovanje građana u proračunskom procesu. Nadziratelji pritom naglašavaju kako je proračun previše važan dokument, u kojem se prikupljaju podaci o javnim prihodima i rashodima, da bi se prepustio vladinim službenicima i izabranim predstavnicima. Građani kao porezni obveznici doprinose proračunu te bi ih se zbog toga trebalo uključivati u odlučivanje o raspodjeli sredstava. Zbog toga nadziratelji proračuna inzistiraju da se građanima omogući uvid u prikupljanje prihoda i raspodjelu rashoda, a posebice se bave pitanjima koja se dotiču jednakosti, pravednosti i učinkovitosti. Kako bi se nadzor proračuna

budget watch – engleski pojam za nadzor proračuna koji obavljaju sami građani pojedinačno ili kroz neprofitne, nevladine organizacije kojima je cilj promicati transparentnost i otvorenost vlasti, njihovu odgovornost i sudjelovanje građana u proračunskom procesu.



proveo u praksi, nužna je transparentnost proračunskih dokumenata i procesa, kao i mogućnost da građani u tim procesima sudjeluju. Krajnji je cilj postizanje veće odgovornosti vlasti prema građanima.

Nadziratelji se ne zadovoljavaju izvješćima državnih revizija već i sami analiziraju proračun, distribuiraju rezultate analiza u kratkim popularnim člancima poput aktualnih osvrta Instituta za javne financije i proračunskim vodičima za građane poput ovog u vašim rukama. Nadziratelji se mogu baviti transparentnošću proračunskog procesa općenito, odgovornošću vlasti ili sudjelovanjem građana, a mogu se i specijalizirati za utjecaj proračuna primjerice na siromaštvo, obrazovanje, zdravstvo, okoliš, žene ili djecu. Nadziratelji se mogu koncentrirati na nacionalni proračun, ali i na lokalne proračune, jer brojni problemi koji direktno pogađaju građane, poput obrazovanja ili socijalne skrbi, upravo su u nadležnosti lokalnih vlasti.

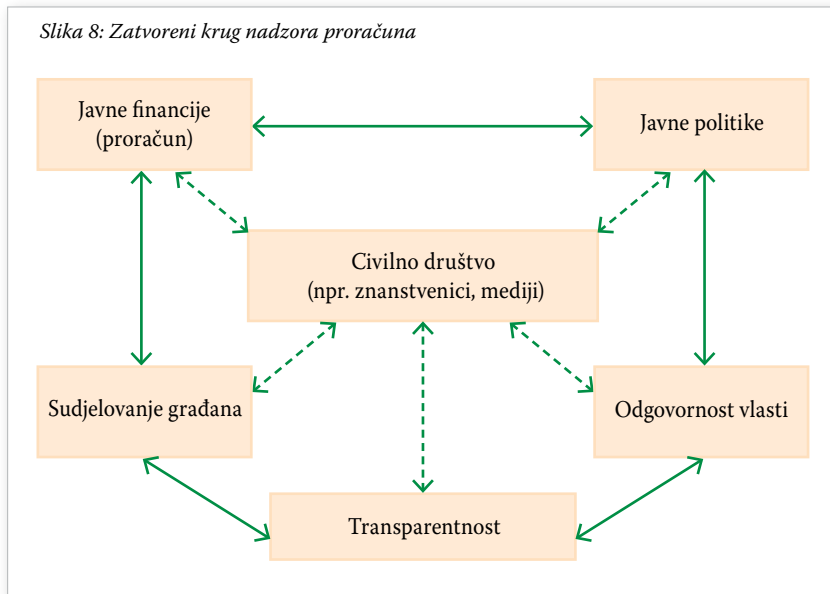
Nadzor proračuna osobito je razvijen u SAD-u gdje se njime bave brojne organizacije na saveznoj, državnoj i lokalnim razinama, a najangažiraniji je *International Budget Partnership* (IBP). Odlične organizacije za nadzor proračuna postoje i u brojnim drugim državama, a Institut za javne financije se trudi nadzor proračuna približiti i svima nama u Hrvatskoj.

Kako bi trebao izgledati građanski nadzor proračuna?

Slika 8 prikazuje mogućnosti koje se nude nadzorom proračuna. Krenimo od građana koji bi trebali zahtijevati transparentnost i, ukoliko su u tome uspješni, prisiliti vlasti da objavljuju razumljive, pouzdane i pravovremene podatke i informacije; transparentniji proračuni stvorili bi uvjete za bolji nadzor djelovanja vlasti, pa bi se one trudile da budu odgovornije prema bolje informiranim građanima; odgovornije vlasti provodile bi kvalitetnije javne politike, a kvalitetnije javne politike dovele bi do zdravijih, učinkovitijih i pravednijih javnih financija, odnosno do stabilnijeg i uravnoteženijeg proračuna koji bi odgovarao mogućnostima i potrebama društva. Strelice su postavljene u oba smjera i u oba slučaja zatvaraju puni krug, jer od koje god kućice da krenemo, jedan čimbenik utječe na drugi. Budući da je teško očekivati od vlasti da same od sebe postanu odgovornije, ne preostaje nam ništa drugo nego da se pokrenemo kao pojedinci, kroz neprofitne, nevladine organizacije ili preko predstavnika u organizacijama civilnog društva, akademskoj zajednici i medijima.



Slika 8: Zatvoreni krug nadzora proračuna



Što Institut za javne financije radi kako bi potaknuo građanski nadzor proračuna?

Institut za javne financije, koji kao znanstveno-istraživačka institucija postoji od 1970, u poticanje građanskog nadzora proračuna uključio se tek krajem 1990-ih. Nakon propasti bivše države i uspostavljanja nove, tijekom tranzicije od socijalizma ka tržišnom gospodarstvu, zbog rata i njegovih političkih, institucionalnih, ekonomskih i društvenih posljedica, hrvatske su javne financije bile u prilično lošem stanju, a svijesti o neophodnosti transparentnosti javnog sektora, odgovornosti vlasti i participaciji građana praktično nije ni bilo. Tada smo se odlučili uključiti i u aktivnosti koje bi mogle koristiti i građanima i društvu.

Cilj nam je bio ponuditi profesionalne i nezavisne analize koje bi mogle privući pozornost javnosti i ukazati na neophodnost postojanja osnovnih uvjeta za informiranije i argumentiranije rasprave o proračunu. Usredotočili smo se na proračunske rashode, odnosno neophodnost pristupa pouzdanim podacima, sastavljanja i objavljivanja klasifikacija i transparentnost općenito, te na porezne prihode, odnosno njihovu primjerenost, strukturu, stope i opterećenje.

Proračunski rashodi su naravno zanimljiviji, posebice nevladinim udrugama koje se bave nekim specifičnim temama poput prava siromašnih, invalida i



slično, ali proračun se sastoji od dva dijela – prihoda i rashoda – koji moraju biti uravnoteženi. Zbog toga neprestano analiziramo i rashode i prihode i trudimo se javnost informirati o temama koje nam se čine najaktualnijima.

Proračun je teško učiniti zanimljivim, tema je složena, prilično dosadna, a za onog koji se njome bavi i dosta nezahvalna. Objavljivanje tekstova o proračunskim problemima autoru će stvoriti više neprijatelja nego prijatelja, jer koju god temu dotakne, koju god promjenu predloži, netko će se uvijek osjećati oštećenim. Toga mora biti svjestan svatko tko se upusti u analizu proračuna i zahtijevanje promjena.

Kako biramo teme? To je vrlo jednostavno. Ponekad reagiramo na odluke Sabora, Vlade, Ministarstva financija, a ponekad nas na analizu potaknu mediji. Izvoznici, poljoprivrednici ili ribari zahtijevaju dodatne poticaje, ministar obrazovanja traži besplatne školske udžbenike za sve učenike, pacijenti traže ukidanje participacije... Svaki takav zahtjev mora se financirati iz proračunskih prihoda. Ili će neki korisnici javnih dobara i usluga dobiti manje tih dobara i usluga, ili će se morati povećati neki porezi, ili će se država dodatno zadužiti. Tada uronimo u problem, proučimo brojke i vodeći računa o socijalnoj pravdi i ekonomskoj učinkovitosti, pokušavamo ponuditi neka rješenja. Nije uvijek lako ponuditi rješenja koja će zadovoljiti sve strane, pogotovo u teškim ekonomskim uvjetima, ali ako uspijemo pridonijeti razumijevanju problema, čini nam se da smo već učinili veliki korak.



Izdanja Instituta za javne financije koja bi mogla pomoći zainteresiranima za građanski nadzor proračuna

Aktualni osvrti [<http://www.ijf.hr/index.php?ime=209>]

Newsletteri [<http://www.ijf.hr/index.php?ime=72>]

Pojmovnik javnih financija [<http://www.ijf.hr/index.php?ime=232>]

Porezni priručnik za građane [<http://www.ijf.hr/index.php?ime=150>]

Hrvatski porezni sustav [<http://www.ijf.hr/index.php?ime=25>]

Porezni vodič za građane [<http://www.ijf.hr/index.php?ime=33>]

Javne financije u Hrvatskoj [<http://www.ijf.hr/index.php?ime=102>]

Kako da javne financije zaista budu javne [<http://www.ijf.hr/index.php?ime=212>]



Što vi sami možete učiniti?

Nitko od nas – ni kao pojedinac, ni kao pripadnik neke organizirane udruge – ne može odjednom utjecati na veličinu hrvatskog javnog duga, na ukupne iznose koji se izdvajaju za mirovine ili plaće zaposlenih u javnom sektoru, ali svatko od nas može na web-stranicama svoje općine ili grada lako pronaći svoj lokalni proračun. On neće biti tako velik ni tako složen kao državni proračun, pa ćete ga zahvaljujući ovom Vodiču s lakoćom savladati.

Ako živite u Karlovcu ili vas taj grad posebice zanima, na <http://www.karlovac.hr> lako ćete pronaći proračune za 2007, 2008. i 2009, pa i rebalans 2009. Ako ih proučite, sigurno će vam se otvoriti brojna pitanja. Možda će vas zaintrigirati otkud odjednom pri rebalansu povećanje od 6,4 mil. kuna u stavki kapitalne pomoći od ostalih subjekata unutar opće države, tako da ta stavka u doba općih smanjenja rashoda s prvotno planiranih 8,8 mil. kuna raste na 15,2 mil. kuna.

No, ako vas primjerice zanima Komiža, na <http://www.komiza.hr> možete pronaći samo proračune za 2007. i 2008. godinu, a nema ni proračuna ni rebalansa 2009. Naravno, uvijek možete otići na stranice Ministarstva financija, gdje nije jednostavno (→Proračun → Lokalni proračun 2008. → Lokalni proračun – Arhiva → Lokalni proračun 2002. – Plan 2009. → Splitsko-dalmatinska županija → Komiža), ali ipak možete pronaći Komižu (do plana za 2009). Znači, za početak možete zahtijevati od gradskih vlasti da objave i novije informacije, a kad budu objavljene, možete ih analizirati i postavljati konkretna pitanja.

Zadatak je dakle jasan:

- ◆ uključite se i aktivno sudjelujte, komunicirajte i postavljajte pitanja;
- ◆ zahtijevajte od lokalnih vlasti da pravovremeno objavljuju informacije o proračunu, da organiziraju javne rasprave prije donošenja ključnih odluka, da osiguraju ljude koji će objavljevati informacije i odgovarati na pitanja, jer na sve to imate pravo;
- ◆ produbite svoje znanje i mogućnosti razumijevanja vašeg lokalnog proračuna i uspoređivanja proračuna vaše općine ili grada s proračunima drugih općina i gradova te šaljite konkretne prijedloge vašim lokalnim vlastima.

Ako želite saznati više o mogućnostima i o sudjelovanju hrvatskih građana u nadzoru proračuna, pročitajte vrlo informativan i zanimljiv članak Ivane Maletić »Nadzor lokalnih proračuna u Hrvatskoj: ima li koga« (2008).





Budite aktivni u svim fazama proračunskog procesa:

- ◆ u fazi pripreme proračuna uključite se u donošenje odluka o programima. Tako ćete bolje razumjeti rad i ciljeve vaših lokalnih vlasti i možda utjecati na kvalitetu lokalnih javnih usluga;
- ◆ nadzirite i izvršenje proračuna i interesirajte se za rezultate. Na taj biste način mogli onemogućiti neučinkovito korištenje javnih sredstava, prijevare i neregularnosti, te svim svojim sugrađanima priskrbiti izvješća o izvršenju proračuna;
- ◆ u fazi financijskog izvješćivanja komentirajte, zahtijevajte jednostavna izvješća i uspoređujte rezultate svoje općine ili grada s drugim gradovima i općinama. Tako ćete bolje razumjeti situaciju u vlastitoj lokalnoj jedinici, a i u cijeloj državi, i možda doći do ideja o mogućim boljim rješenjima.

Budite svjesni svojih prava i mogućnosti da nadzirete proračun, ali naravno i svojih obaveza prema državi i državnoj blagajni. I budite vrlo, vrlo strpljivi, jer za postizanje promjena u nečem tako složenom i većini ljudi nezanimljivom kao što je proračun, zaista treba vremena.



POJMOVNIK

administrativna klasifikacija → organizacijska klasifikacija

akcize → trošarine

aktivnost – dio programa za koji nije unaprijed utvrđeno vrijeme trajanja, ali su planirani rashodi za ostvarivanje ciljeva utvrđenih programom.

alokacijska funkcija proračuna – državna intervencija kojom se utječe na odluku o tome koja će dobra i usluge biti javne a koje privatne (direktno, javnom ponudom primjerice obrazovanja i zdravstva, te indirektno kroz poreze i potpore kojima se potiču odnosno obeshrabruju pojedine aktivnosti).

amandmani – prijedlozi izmjena i dopuna prijedloga proračuna, obično zahtjevi za povećanjem ili smanjenjem sredstava za pojedine proračunske korisnike.

brdsko-planinska područja (BPP) – posebnim zakonom utvrđena područja u kojima država potiče demografsku obnovu, gospodarski rast i održivi razvitak te stvaranje preduvjeta za rješavanje socijalnih prilika i podizanje životnog standarda stanovnika. Ovisno o uzroku njihovog zaostajanja za ostalim dijelovima države razvrstana su u dvije skupine: I. s negativnim prirodnim prirastom, nižom stopom rasta, većom nezaposlenošću i sl., te II. s nepovoljnim klimatskim i drugim prirodnim osobitostima.

bruto domaći proizvod (BDP) – pokazatelj ukupne vrijednosti finalnih dobara i usluga proizvedenih u jednoj zemlji tijekom jedne godine.

budget watch – engleski pojam za nadzor proračuna koji obavljaju sami građani pojedinačno ili kroz neprofitne, nevladine organizacije kojima je cilj promicati transparentnost i otvorenost vlasti, njihovu odgovornost i sudjelovanje građana u proračunskom procesu.

budžet → proračun

decentralizirane funkcije – odgovornost za dio određenih javnih usluga (školstvo, zdravstvo, socijalna skrb i vatrogastvo) koje je država prenijela na određeni broj lokalnih jedinica (županija, gradova i općina) i zbog toga im omogućila i dodatne oblike financiranja.

deficit – višak rashoda nad prihodima u nekom razdoblju.

direktni porezi – izravni ili neposredni porezi koji se direktno nameću poreznom obvezniku, tj. porezni obveznik ih direktno uplaćuje u proračun, primjerice porez na dohodak, prerez poreza na dohodak, dobit, imovinu te na nasljedstva i darove.

distribucijska funkcija proračuna – državna intervencija kojom se ovisno o tome želi li društvo više pravednosti ili više učinkovitosti progresivnim oporezivanjem i sustavima transfera utječe na način raspodjele proizvedenih dobara i usluga među članovima društva.

domaći dug ili unutarnji dug – kumulirani defцитi proračuna financirani zaduživanjem u zemlji.

donacije – pokloni u novcu ili u naturi. Proračun i proračunski korisnici mogu ih davati neprofitnim organizacijama, kućanstvima i građanima, a mogu ih i primiti od fizičkih osoba, neprofitnih organizacija i trgovačkih društava.

doprinosi – namjenski javni prihodi, primjerice za zdravstveno i mirovinsko osiguranje. Mogu se ubirati na teret poslodavca ili posloprimca. Za razliku od poreza koji se slijevaju u zajedničku državnu blagajnu i mogu se trošiti za bilo koju opće društvenu potrebu, doprinosi se skupljaju u posebnim fondovima i mogu se koristiti samo za namjenu za koju su prikupljeni.

dotacije → pomoći

Državna riznica – sustav koji organizacijski i informacijski objedinjuje pri-



premu i izvršavanje proračuna, državno računovodstvo te upravljanje novčanim sredstvima i javnim dugom.

državne potpore – državna sredstva koja pružaju ekonomsku prednost određenom poduzeću, sektoru ili regiji. Selektivnog su karaktera i utječu na konkurentnost i trgovinu. Pojavljuju se u obliku subvencija, poreznih olakšica, udjela u vlasničkom kapitalu, povoljnijih kredita, poreznih dugova i jamstava.

državni dug – kumulirani deficiti proračuna središnje države financirani zaduživanjem.

državni proračun – akt kojim se u skladu sa zakonom planiraju prihodi i utvrđuju rashodi države za jednu godinu, a donosi ga Sabor.

Državni ured za reviziju – samostalna i neovisna institucija, odgovorna Saboru, nadležna za reviziju svih proračuna, izvanproračunskih korisnika, državnih i javnih poduzeća, pretvorbe i privatizacije te poduzeća djelomično ili u cijelosti financiranih iz proračuna.

državno jamstvo – instrument kojim država jamči ispunjenje obveza za koje se daje jamstvo.

ekonomska klasifikacija – prikaz prihoda po prirodnim vrstama (primjerice porezi, pomoći, od imovine) i rashoda prema ekonomskoj namjeni (primjerice naknade zaposlenima, subvencije, socijalne naknade).

financijski plan – akt proračunskog i izvanproračunskog korisnika kojim se utvrđuju njegovi prihodi i rashodi.

financijski rashodi – rashodi koji nastaju zbog financijskog poslovanja, prije svega zbog zaduživanja (primjerice kamate po izdanim vrijednosnim papirima, kamate po zajmovima i naknade za bankarske usluge).

fiskalna godina – razdoblje od dvanaest mjeseci za koje se planiraju prihodi i rashodi u donosi proračun. U mnogim zemljama, pa i u Hrvatskoj poklapa se s kalendarskom i traje od 1. siječnja do 31. prosinca, ali u Velikoj Britaniji primjerice traje od 1. travnja do 31. ožujka.

fiskalna konsolidacija – politika usmjerena na snižavanje državnih deficita i smanjivanje akumuliranja dugova.

fiskalni kapacitet – sposobnost lokalnih jedinica da vlastitim proračunskim sredstvima financiraju proračunske rashode.

fond izravnjanja – dio prikupljenog poreza na dohodak iz kojeg središnja država transferira sredstva lokalnim jedinicama koje ne mogu samostalno adekvatno financirati. → decentralizirane funkcije

funkcije proračuna – osim prikupljanja i trošenja sredstava, proračun prikazuje najvažnije ciljeve države, služi kao instrument ekonomske politike (→ stabilizacija, → alokacija, → distribucija) i za kontrolu prikupljanja i trošenja javnog novca.

funkcijska klasifikacija – prikaz rashoda po namjeni (primjerice obrana, zdravstvo, obrazovanje).

građanski nadzor proračuna → budget watch

Hrvatska banka za obnovu i razvoj (HBOR) – državna banka zadužena za financiranje obnove i razvoja gospodarstva i infrastrukture, poticanje izvoza, podupiranje malog i srednjeg poduzetništva i zaštite okoliša te osiguravanje izvoza roba i usluga od netržišnih rizika.

indirektni porezi – neizravni ili posredni porezi na dobra i usluge što se ubiru indirektno preko posrednika – uvoznika, proizvođača ili prodavača – primjerice porez na dodanu vrijednost, trošarine i carine. Uključeni su u cijenu, pa iako ih u proračun uplaćuju posrednici, indirektno ih snose kupci.

inozemni dug ili vanjski dug – kumulirani deficiti proračuna financirani zaduživanjem u inozemstvu.

instrumenti javnog duga – krediti, zajmovi, obveznice, trezorski zapisi i druge vrijednosnice kojima se država može koristiti za financiranje deficita.

izdaci – pojam koji se koristi u računu financiranja za sredstva koja izlaze s tog računa zbog nabave financijske imovine, zaduživanja i otplata zajmova.



izravni porezi → direktni porezi

izvanproračunski fond – vrsta izvanproračunskog korisnika koji se osniva kao pravna osoba za posebnu namjenu i financira se iz namjenskih prihoda, proračuna i drugih izvora.

izvanproračunski korisnici – izvanproračunski fondovi, poduzeća i druge pravne osobe u kojima država ili lokalne jedinice imaju odlučujući utjecaj na upravljanje, a oni sami imaju znatan stupanj autonomije koja uključuje samostalno odlučivanje o dijelu prihoda i rashoda.

jamstvo → državno jamstvo

javne financije – ekonomska grana koja se bavi analizom politike javnih prihoda i rashoda.

javni dug – kumulirani deficiti proračuna opće države financirani zaduživanjem.

javni sektor – dio nacionalnog gospodarstva koji obuhvaća sve razine državne vlasti, sustav socijalnoga, mirovinskoga i zdravstvenog osiguranja te javna poduzeća.

javno poduzeće – poduzeće u većinskom vlasništvu i pod kontrolom države ili lokalne jedinice, koje obično nudi javne, komunalne usluge; definicija je neodređena i ponekad baš i nije jasno kakav je stvarni status određenih poduzeća.

jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave – općine, gradovi i županije.

jedinice lokalne samouprave – općine i gradovi.

jedinice područne (regionalne) samouprave – županije.

jedinstveni račun riznice (JRR) – sustav računa preko kojeg se obavljaju sve uplate i isplate svih proračunskih korisnika. Nalazi se u Hrvatskoj narodnoj banci, a nadzire ga i kontrolira Ministarstvo financija.

klasifikacije proračuna → proračunske klasifikacije

konsolidacija – poništavanje (izostavljanje) plaćanja između pojedinih proračunskih korisnika kako bi se dobio konsolidira-

ni proračun više proračunskih korisnika, odnosno određene razine države.

konsolidirani proračun središnje države – proračun dobiven nakon konsolidacije unutar izvanproračunskih korisnika i između izvanproračunskih korisnika i državnog proračuna.

konsolidirani proračun opće države – proračun dobiven nakon konsolidacije unutar izvanproračunskih korisnika, između izvanproračunskih korisnika i državnog proračuna, između lokalnih jedinica i njihovih izvanproračunskih korisnika, između lokalnih jedinica i proračuna središnje države.

konsolidirani proračun lokalne države – proračun dobiven nakon konsolidacije između lokalnih jedinica i njihovih proračunskih i izvanproračunskih korisnika.

korisnici proračuna → proračunski korisnici

lokacijska klasifikacija – rashodi prikazani po lokacijama (primjerice državama, županijama, gradovima, općinama, područjima posebne državne skrbi).

lokalna država – korisnici proračuna lokalnih jedinica (županijskih, gradskih i općinskih). → konsolidirani proračun lokalne države

lokalna samouprava – pravni okvir u skladu s kojim su gradovi i općine nadležni za određene poslove (primjerice osnovno školstvo, socijalna skrb, stambeno-komunalni poslovi i usluge), imaju pravo na vlastite prihode, imaju vlastite predstavničke i izvršne vlasti, a Vlada se ne može miješati u njihove nadležnosti i dužna je potpomagati financijski slabije jedinice lokalne samouprave.

lokalne jedinice – općine i gradovi, iako ponekad podrazumijevaju i županije.

lokalni proračun – akt kojim se planiraju prihodi i utvrđuju rashodi lokalne jedinice za jednu godinu, a donosi ga predstavničko tijelo lokalne jedinice.

materijalni rashodi – vrijednost dobara i usluga koje država za obavljanje svojih aktivnosti kupuje od privatnog sektora na slo-



bodnom tržištu (primjerice usluge telefona, pošte, prijevoza, tekućeg i investicijskog održavanja).

mjesna samouprava – mjesni odbori, gradske četvrti i gradski kotarevi koji se mogu osnivati u okviru jedinice lokalne samouprave.

načela proračuna – načela kojih se moraju pridržavati svi koji se bave proračunom, a to su načela uravnoteženosti, jedne godine, jedinstva i točnosti, univerzalnosti, specifikacije, transparentnosti i dobrog financijskog upravljanja.

namjenski prihod – prihod za koji je unaprijed utvrđeno za koje se svrhe smije trošiti. Primjerice prihodi od doprinosa za zdravstveno osiguranje moraju se trošiti za zdravstvo.

neposredni porezi → direktni porezi

neto financiranje – iznos koji mora biti jednak manjku/višku iz računa prihoda i rashoda, odnosno neto pozajmljivanju/zaduživanju države.

neto pozajmljivanje – pokazatelj viška prihoda nad rashodima u računu financiranja.

neto zaduživanje – pokazatelj viška rashoda nad prihodima u računu financiranja.

opća država – središnja država (proračunski i izvanproračunski korisnici državnog proračuna) uvećana za proračunske i izvanproračunske korisnike županijskih, gradskih i općinskih proračuna. → konsolidirani proračun opće države

operativni saldo – razlika u prihodima i rashodima poslovanja bez promjena u dugoročnoj nefinancijskoj imovini.

organizacijska klasifikacija – rashodi prikazani po organizacijskim jedinicama, odnosno ministarstvima, državnim uredima, fondovima, zavodima, agencijama i ostalim proračunskim korisnicima (ranije se nazivala administrativna klasifikacija).

podjela poreza → zajednički porezi

područja posebne državne skrbi (PPDS) – područja koja su stradala u ratu (I. i II. skupi-

na) ili zaostaju zbog nedovoljne ekonomske razvijenosti, strukturnih teškoća, demografskih ili nekih posebnih razloga (III. skupina). Sve tri skupine mogu obuhvatiti do 15% ukupnog stanovništva zemlje. Država im daje posebne dotacije i ustupa cjelokupni iznos ubranog poreza na dohodak. Ponekad nije sasvim jasna razlika između PPDS-a i brdsko-planinskih područja (BPP).

pomoći ili dotacije – bespovratni prijenosi sredstava međunarodnim organizacijama, stranim vladama, proračunima, izvanproračunskim korisnicima, bankama, financijskim institucijama i poduzećima. Česte su pomoći državnog proračuna lokalnim proračunima, a postoje i među jedinicama iste razine, primjerice županijama. Mogu biti tekuće (za tekuće rashode) i kapitalne (za nabavu dugotrajne imovine) te namjenske i nenamjenske.

porez – vrsta prisilnog davanja državi bez direktne protunaknade i unaprijed utvrđene namjene.

porez na dohodak – direktni porez koji se nameće na dohodak fizičke osobe.

porez na dobit – direktni porez koji se nameće na dobit pravnih i fizičkih osoba koje samostalno i trajno obavljaju gospodarsku djelatnost radi stjecanja dobiti.

porez na dodanu vrijednost (PDV) – indirektni porez na promet koji se naplaćuje u svakoj fazi proizvodnje i distribucije, odnosno na sve konačne kupovine dobara i usluga; tereti konačnog potrošača, ali njegov obveznik je isporučitelj dobara i usluga.

porez na imovinu – pojavljuje se kao porez na posjed (primjerice na kuće, stanove, zemlju) ili na neto imovinu (ukupna pokretna i nepokretna imovina umanjena za obaveze po toj imovini).

porezna osnovica – iznos na koji se primjenjuje porezna stopa, primjerice dobit poduzeća, dohodak fizičke osobe, vrijednost nekretnine. Riječ je o konačnom iznosu od kojega su već izuzeti svi odbici, gubici i osobni odbici.

porezna stopa – postotni ili fiksni iznos dohotka, dobiti, vrijednosti roba i usluga koji se plaća državi. Primjenjuje se na poreznu osnovicu, a može biti progresivna, proporcionalna ili regresivna.



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

posebni porezi → trošarine

potencijalni javni dug – javni dug uvećan za izdana državna jamstva i dug Hrvatske banke za obnovu i razvoj.

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

prihodi – pojam koji se koristi u računu prihoda i rashoda za sredstva koja ulaze na taj račun na temelju poslovanja i prodaje nefinancijske imovine.

prihodi od nefinancijske imovine – prihodi ostvareni prodajom stambenih i poslovnih objekata, zemljišta, prijevoznih sredstava i strateških zaliha.

prihodi po posebnim propisima – prihodi što ih ostvaruju izvanproračunski korisnici, primjerice Hrvatske vode od naknade za uređenje voda, za vodni doprinos, te od naknada za zaštitu i korištenje voda.

prihodi poslovanja – prihodi od redovnih aktivnosti, primjerice od poreza (dohodak, dobit, PDV), doprinosa (mirovinsko, zdravstveno, zapošljavanje) i ostali (od imovine, upravnih pristojbi, kazni).

primarni operativni saldo – razlika između prihoda i rashoda poslovanja bez izdataka za kamate.

primici – pojam koji se koristi u računu financiranja za sredstva koja ulaze na taj račun na temelju prodaje financijske imovine, naplate dugova i zajmova.

prírez – dodatni porez kojeg povrh poreza na dohodak mogu nametati općine i gradovi. Osnovica príreza je porez na dohodak, stopu određuju lokalne jedinice, a ubrani prihod pripada lokalnoj jedinici.

privremeno financiranje – financiranje proračunskih i izvanproračunskih korisnika u slučaju da Sabor, odnosno predstavničko tijelo ne donese proračun prije početka proračunske godine. Može se koristiti najduže prva tri mjeseca proračunske godine.

program – skup neovisnih, usko povezanih aktivnosti i projekata usmjerenih ispunjenju zajedničkog cilja.

programska klasifikacija – prikaz rashoda po programima, aktivnostima i projektima (primjerice programi zaštite okoliša, informatizacije, pomoći poduzetništvu).

projekcija proračuna → proračunska projekcija

projekt – sastavni dio programa za koji je unaprijed utvrđeno vrijeme trajanja, a planirani su i rashodi za ostvarivanje ciljeva utvrđenih programom.

proračun – proračun je plan prihoda i rashoda za neko vremensko razdoblje.

proračunska načela → načela proračuna

proračunske klasifikacije – sustavi prikazivanja prihoda i rashoda po određenim kriterijima (primjerice po nositelju, cilju, namjeni, vrsti, lokaciji i izvoru financiranja). → ekonomska k., → funkcijska k., → lokacijska k., → organizacijska k., → programska k.

proračunske projekcije – procjene prihoda i rashoda za višegodišnje razdoblje; donosi ih Sabor, odnosno predstavnička tijela lokalnih jedinica.

proračunski fond – vrsta proračunskog korisnika koji se financira iz namjenskih prihoda i iz proračuna.

proračunski korisnici – državna tijela, ustanove, vijeća manjinske samouprave, fondovi i mjesne samouprave čiji se rashodi za zaposlene i/ili materijalni rashodi osiguravaju u proračunu.

proračunski proces – proces koji se sastoji od planiranja, izrade, donošenja, izvršavanja te nadzora i revizije proračuna.

račun financiranja – dio proračuna koji prikazuje način financiranja proračunskog manjka te korištenje proračunskog viška.

račun prihoda i rashoda – prikazuje prihode i rashode države u jednoj godini.

rashodi – pojam koji se koristi u računu prihoda i rashoda za sredstva koja izlaze s tog računa zbog poslovanja i nabave nefinancijske imovine.



rashodi za zaposlene – plaće zaposlenih državnih službenika, doprinosi koje država uplaćuje kako bi njeni zaposlenici ostvarili prava na zdravstveno i mirovinsko osiguranje, te razna davanja u naturi.

rebalans – izmjena proračunskih iznosa odnosno njihovo smanjenje i/ili povećanje u odnosu na plan proračuna donesen na početku kalendarske godine. Radi se kad se tijekom proračunske godine ustanovi da su nerealno procijenjeni proračunski prihodi ili se pojave nepredviđeni rashodi. Mogu ga izazvati nepredviđene okolnosti u domaćem ili svjetskom gospodarstvu, ali može biti i posljedica nesposobnosti Vlade da realno planira prihode i rashode.

regionalna samouprava – pravni okvir u skladu s kojim su županije i Grad Zagreb nadležni za određene poslove (primjerice osnovno i srednje školstvo, zdravstvo, socijalna sigurnost i skrb), imaju pravo na vlastite prihode, imaju vlastite predstavničke i izvršne vlasti, a Vlada se ne može miješati u njihove nadležnosti i dužna je potpomagati financijski slabije županije.

Riznica → Državna riznica

smjernice ekonomske i fiskalne politike – dokument kojim Vlada svake godine utvrđuje smjer fiskalne politike u narednom trogodišnjem razdoblju. Sadrže makroekonomske i fiskalne pretpostavke neophodne za izradu proračuna.

socijalne naknade – naknade proistekle po osnovu prava iz osiguranja (primjerice mirovine ili naknade za nezaposlene, za vrijeme bolovanja ili porodijskog) ili kao pomoć siromašnima u posebnim okolnostima koje ne pokriva osnovno socijalno osiguranje (primjerice razne pomoći obiteljima, sufinanciranje prijevoza, javne kuhinje).

središnja država – korisnici državnog proračuna (primjerice ministarstva, državne agencije) i izvanproračunski korisnici (primjerice Hrvatske vode i Hrvatske ceste). → konsolidirani proračun središnje države

stabilizacijska funkcija proračuna – državna intervencija u porezima i javnim rashodima kako bi se osigurala što viša zaposlenost, što stabilnije cijene, što bolji saldo bilance plaćanja i što povoljnija stopa ekonomskog rasta.

subvencije – bespovratna državna pomoć proizvođačima ili potrošačima uvjetovana posebnom vrstom djelatnosti ili ponašanja primatelja.

suficit – višak prihoda nad rashodima u nekom razdoblju.

trošarine – posebni porezi ili akcize koji se nameću na potrošnju naftnih derivata, duhanskih proizvoda, kave, piva, bezalkoholnih pića, alkohola, osobnih automobila, ostalih motornih vozila, plovila, zrakoplova i luksuznih proizvoda. Opravdavaju se uvođenjem progresivnosti u sustav (luksuz), ublažavanjem zagađenja (naftni derivati) te obeshrabrivanjem potrošnje nekih proizvoda (duhan, alkohol), pa se u engleskom jeziku zovu i porezima na grijeh (*sin taxes*).

unutarnji dug → domaći dug

vanjski dug → inozemni dug

veličina države – udio rashoda proračuna opće države u bruto domaćem proizvodu.

zaduživanje – uzimanje kredita, zajma ili izdavanje vrijednosnih papira.

zajednički porezi – porezi čiji se prihodi dijele između države i lokalnih jedinica (županija, gradova i općina). Mijenjanjem stopa i postotaka u raspodjeli primjerice poreza na dohodak Vlada utječe na visinu prikupljenih poreza koji ostaju na razini lokalnih jedinica.



LITERATURA

Bađun, M., 2009. »Korisnici mirovina koji su pravo na mirovinu ostvarili pod povoljnijim uvjetima« [online]. *Newsletter*, br. 44. Dostupno na: [<http://www.ijf.hr/newsletter/44.pdf>].

Bratić, V., 2008. *Odlučivanje o lokalnim proračunima – između sna i jave*. Zagreb: Institut za javne financije : Zaklada Friedrich Ebert.

Bronić, M. i Bajo, A., 2007. »Mogu li sve općine i gradovi u Hrvatskoj pružati adekvatne javne usluge?« [online]. *Newsletter*, br. 30. Dostupno na: [<http://www.ijf.hr/newsletter/30.pdf>].

Bronić, M., 2007. »Kako se dijele prihodi od poreza i prireza na dohodak« [online]. *Newsletter*, br. 27. Dostupno na: [<http://www.ijf.hr/newsletter/27.pdf>].

Bronić, M., 2008. »Tekuće dotacije Ministarstva financija općinama i gradovima na područjima posebne državne skrbi« [online]. *Newsletter*, br. 30. Dostupno na: [<http://www.ijf.hr/newsletter/35.pdf>].

DZS, 2009a. *Godišnji bruto domaći proizvod od 1995. do 2005.* [online]. Dostupno na: [http://www.dzs.hr/Hrv/publication/2009/12-1-3_1h2009.htm].

DZS, 2009b. *Mjesečno statističko izvješće*, br. 6 [online]. Dostupno na: [http://www.dzs.hr/Hrv_Eng/msi/2009/msi-2009_06.pdf].

EBRD, 2008. *Transition Report 2008: Growth in transition*. London: European Bank for Reconstruction and Development.

Hrvatski Sabor, 2009. *Prijedlog godišnjeg izvješća o izvršenju državnog proračuna RH za 2008. godinu* [online]. Dostupno na: [<http://www.sabor.hr/Default.aspx?art=27885>].

Kesner-Škreb, M. i Kuliš, D., 2010. *Porezni vodič za građane*. Zagreb: Institut za javne financije : Zaklada Friedrich Ebert. (u pripremi).

Maletić, I., 2008. »Nadzor lokalnih proračuna u Hrvatskoj: ima li koga« u: K. Ott, ur. *Kako da javne financije zaista budu javne: sudjelovanje građana u nadzoru lokalnih proračuna u Hrvatskoj, Mađarskoj i Ukrajini*. Zagreb : Institut za javne financije. Dostupno na: [<http://www.ijf.hr/MPFP/MPFP.pdf>].

Međunarodni standardi unutarnje revizije (IIA).

Ministarstvo financija, 2007. *Godišnje izvješće Ministarstva financija za 2007. godinu* [online]. Dostupno na: [http://www.mfin.hr/adminmax/docs/GODISNJE_IZVJESCE_2007_HR.pdf].

Ministarstvo financija, 2009a. *Rebalans proračuna* [online]. Dostupno na: [<http://www.mfin.hr/hr/rebalans-proracuna-2009>].

Ministarstvo financija, 2009b. *Vremenske serije podataka* [online]. Dostupno na: [<http://www.mfin.hr/hr/vremenske-serije-podataka>].

Ministarstvo financija, 2009c. *Državni proračun* [online]. Dostupno na: [<http://www.mfin.hr/hr/drzavni-proracun-2009>].

Ministarstvo financija, 2009d. *Mjesečni statistički prikaz Ministarstva financija*, br. 159 [online]. Dostupno na: [http://www.mfin.hr/adminmax/docs/statisticki_hrv_159.pdf].



Ministarstvo financija, 2009e. *Mjesečni statistički prikaz Ministarstva financija*, br. 160 [online]. Dostupno na: [http://www.mfin.hr/adminmax/docs/statisticki_hrv_160.pdf].

Popis korisnika državnog proračuna, NN 81/07. Zagreb: Narodne novine.

Popis korisnika i izvanproračunskih korisnika lokalnih proračuna za 2008. godinu, NN 81/07. Zagreb: Narodne novine.

Poslovník Hrvatskog sabora, NN 71/00, 129/00, 117/01, 6/02–pročišćeni tekst, 41/02, 91/03, 58/04 i 39/08. Zagreb: Narodne novine.

Povelja unutarnjih revizora Ministarstva financija (od 29. kolovoza 2005).

Pravilnik o unutarnjoj reviziji proračunskih korisnika, NN 150/05. Zagreb: Narodne novine.

Priručnik za unutarnju reviziju (od 28. kolovoza 2005).

Radni postupci unutarnje revizije (od 8. svibnja 2007).

Urban, I. i Bađun, M., 2008. »Indeks otvorenosti proračuna 2008 – mali pomaci u dostupnosti podataka o hrvatskim državnim financijama«. *Aktualni osvrt Instituta za javne financije*, br. 8. Dostupno na: [<http://www.ijf.hr/osvrti/8.pdf>].

Uredba o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva financija, NN 43/05, 114/05, 14/06, 138/06, 127/07, 14/08 i 27/08. Zagreb: Narodne novine.

Ustav Republike Hrvatske, NN 56/90, 135/97, 8/98–pročišćeni tekst, 113/00, 124/00–pročišćeni tekst, 28/01, 41/01–pročišćeni tekst i 55/01. Zagreb: Narodne novine.

Zakon o brdsko-planinskim područjima, NN 12/02, 32/02, 117/03, 42/05, 90/05. Zagreb: Narodne novine.

Zakon o državnoj reviziji, NN 70/93, 48/95, 105/99, 36/01, 44/01, 49/03–pročišćeni tekst i 177/04. Zagreb: Narodne novine.

Zakon o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, NN 117/93, 69/97, 33/00, 73/00, 127/00, 59/01, 107/01, 117/01, 150/02, 147/03, 132/06 i 73/08. Zagreb: Narodne novine.

Zakon o Gradu Zagrebu, NN 62/01. Zagreb: Narodne novine.

Zakon o izvršavanju državnog proračuna RH za 2009. godinu, NN 149/08. Zagreb: Narodne novine.

Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, NN 33/01, 60/01, 129/05, 109/07. Zagreb: Narodne novine.

Zakon o otocima, NN 34/99, 32/02, 33/06. Zagreb: Narodne novine.

Zakon o područjima posebne državne skrbi, NN 26/03, 42/05, 90/05. Zagreb: Narodne novine.

Zakon o područjima županija, općina i gradova u RH, NN 86/06, 125/06. Zagreb: Narodne novine.

Zakon o proračunu, NN 96/03 (na snazi do 31.12.2008), NN 87/08 (na snazi od 1.1.2009). Zagreb: Narodne novine.

Zakon o sustavu unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru, NN 141/06. Zagreb: Narodne novine.

Zakon o ustrojstvu i djelokrugu središnjih tijela državne uprave (isprva poznat kao Zakon o ustrojstvu i djelokrugu ministarstava i državnih upravnih organizacija), NN 199/03, 30/04, 136/04, 22/05, 44/06, 5/08 i 27/08. Zagreb: Narodne novine.



WEB STRANICE

Državni ured za reviziju [<http://www.revizija.hr>]

Godišnja izvješća [<http://www.revizija.hr/hr/izvjesce>]

Gong [<http://www.gong.hr>]

Transparentnost lokalnih jedinica [<http://www.gong.hr/survey/default.aspx>]

Hrvatska banka za obnovu i razvoj [<http://www.hbor.hr>]

Institut za javne financije [<http://www.ijf.hr>]

Aktualni osvrti [<http://www.ijf.hr/index.php?ime=209>]

Newsletteri [<http://www.ijf.hr/index.php?ime=72>]

Pojmovnik javnih financija [<http://www.ijf.hr/index.php?ime=232>]

Porezni priručnik za građane [<http://www.ijf.hr/index.php?ime=150>]

Hrvatski porezni sustav [<http://www.ijf.hr/index.php?ime=25>]

Porezni vodič za građane [<http://www.ijf.hr/index.php?ime=33>]

Javne financije u Hrvatskoj [<http://www.ijf.hr/index.php?ime=102>]

Kako da javne financije zaista budu javne [<http://www.ijf.hr/index.php?ime=212>]

International Budget Partnership [<http://www.internationalbudget.org/>]

Rezultati istraživanja proračunske transparentnosti za Hrvatsku

[<http://openbudgetindex.org/files/IBPQuestionnaire2008Croatia.pdf>]

Ministarstvo financija [<http://www.mfin.hr>]

Mjesečni statistički prikazi [<http://www.mfin.hr/hr/mjesecni-statisticki-prikazi>]

Godišnjaci [<http://www.mfin.hr/hr/godisnjaci-ministarstva>]

Javni dug [<http://www.mfin.hr/hr/javni-dug-1>]

Lokalni proračun [<http://www.mfin.hr/hr/lokalni-proracun>]

Proračun [<http://www.mfin.hr/hr/proracun>]

Rebalans [<http://www.mfin.hr/hr/rebalans-proracuna-2009>]

Smjernice [<http://www.mfin.hr/hr/smjernice-ekomske-i-fiskalne-politike>]

Narodne novine [<http://www.nn.hr>]

Sabor [<http://www.sabor.hr>]

Vlada [<http://www.vlada.hr>]



INDEKS POJMOVA

B

brdsko-planinska područja, 52
budget watch, 81

D

decentralizacija, 50-51
doprinosi, 21, 23
dotacije → pomoći
Državna riznica, 77
državni dug → opća država
državni proračun → proračun, državni
Državni ured za reviziju, 67, 79, 97

F

fiskalna godina, 14
fond izravnanja, 52
funkcije proračuna, 14-15

G

građani, 68, 81-86

I

Indeks otvorenosti proračuna, 16
Institut za javne financije, 83-84, 97
izvanproračunski korisnici, 41-44, 57-58

J

javni dug, 60
javno poduzeće, 38
jedinствени račun riznice, 24

K

klasifikacije, 25
ekonomska, 19, 26-31
funkcijska, 31, 53
izvorska, 35
organizacijska, 32-34
programska, 34-35
konsolidacija, 45-46, 54-56
korisnici proračuna, 14, 48, 67

L

lokalne jedinice, 47-53

M

Ministarstvo financija, 67, 97
mirovine, 29

N

načela proračuna, 15-17
neporezni prihodi, 24, 49

O

opća država, 54-64
deficit, 59
dug, 61-62
prihodi i rashodi, 57-58
veličina, 62-63

P

područja posebne državne skrbi, 52
pomoći, 30, 35, 49-50
porezni prihodi, 22-23
pirez, 50
privatizacija, 38
privremeno financiranje, 75-76
proračun, 11-13
državni, 14-40
funkcije, 14-15
korisnici, 14
manjak, 36-37
prihodi, 20-24
račun financiranja, 18, 37-40
račun prihoda i rashoda, 18, 20-35
rashodi, 25-35
struktura, 18-19
višak, 36-37
izvanproračunskih korisnika, 41-44
korisnici, 41-43
prihodi i rashodi, 43-44
klasifikacije, 25
ekonomska, 19, 26-31
funkcijska, 31, 53
izvorska, 35
organizacijska, 32-34
programska, 34-35
konsolidirane
opće države, 54-64
središnje države, 45-46
lokalnih jedinica, 47-53
korisnici, 48
prihodi, 49-53
rashodi, 53
načela, 15-17
proračunski proces, 65-79
faze, 69-79
izvršenje, 76-79
priprema prijedloga, 72-74
usvajanje prijedloga, 74-76
sudionici, 65-68
građani, 68
korisnici, 67



Ministarstvo financija, 67
Sabor, 65-66
Vlada, 66-67

R

rebalans, 38-40, 70

S

Sabor, 65-66
smjernice ekonomske i fiskalne politike, 72-73
socijalne naknade, 28-29, 63-64
središnja država, 45-46
subvencije, 25, 30

V

Vlada, 66-67

Z

zajednički porezi, 51-53

