

Proračun: što moramo znati o njemu

Domšić, Martina

Undergraduate thesis / Završni rad

2016

Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj: **University of Pula / Sveučilište Jurja Dobrile u Puli**

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:137:062338>

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

Download date / Datum preuzimanja: **2024-04-16**



Repository / Repozitorij:

[Digital Repository Juraj Dobrila University of Pula](#)



Sveučilište Jurja Dobrile u Puli

Fakultet ekonomije i turizma

„Dr. Mijo Mirković“

MARTINA DOMŠIĆ

PRORAČUN: ŠTO MORAMO ZNATI O NJEMU

Završni rad

Pula, 2016.

Sveučilište Jurja Dobrile u Puli

Fakultet ekonomije i turizma

„Dr. Mijo Mirković“

MARTINA DOMŠIĆ

PRORAČUN: ŠTO MORAMO ZNATI O NJEMU

Završni rad

JMBAG: 0303047065, redovita studentica

Studijski smjer: Ekonomija

Predmet: Ekonomija javnog sektora

Znanstveno područje: Društvene znanosti

Znanstveno polje: Ekonomija

Znanstvena grana: Financije

Mentorica: prof. dr. sc. Sandra Krtalić

Pula, rujan 2016.



IZJAVA O AKADEMSKOJ ČESTITOSTI

Ja, dolje potpisani _____, kandidat za prvostupnika ekonomije/poslovne ekonomije, smjera _____ ovime izjavljujem da je ovaj Završni rad rezultat isključivo mogega vlastitog rada, da se temelji na mojim istraživanjima te da se oslanja na objavljenu literaturu kao što to pokazuju korištene bilješke i bibliografija. Izjavljujem da niti jedan dio Završnog rada nije napisan na nedozvoljen način, odnosno da je prepisan iz kojega necitiranog rada, te da ikoji dio rada krši bilo čija autorska prava. Izjavljujem, također, da nijedan dio rada nije iskorišten za koji drugi rad pri bilo kojoj drugoj visokoškolskoj, znanstvenoj ili radnoj ustanovi.

Student

U Puli, _____, _____ godine



IZJAVA

o korištenju autorskog djela

Ja, _____ dajem odobrenje Sveučilištu Jurja Dobrile u Puli, kao nositelju prava iskorištavanja, da moj završni rad pod nazivom _____

_____ koristi na način da gore navedeno autorsko djelo, kao cjeloviti tekst trajno objavi u javnoj internetskoj bazi Sveučilišne knjižnice Sveučilišta Jurja Dobrile u Puli te kopira u javnu internetsku bazu završnih radova Nacionalne i sveučilišne knjižnice (stavljanje na raspolaganje javnosti), sve u skladu s Zakonom o autorskom pravu i drugim srodnim pravima i dobrom akademskom praksom, a radi promicanja otvorenoga, slobodnoga pristupa znanstvenim informacijama.

Za korištenje autorskog djela na gore navedeni način ne potražujem naknadu.

U Puli, _____ (datum)

Potpis

KAZALO

1. UVOD	1
2. DEFINICIJA I ULOGA PRORAČUNA.....	2
3. ŠTO PRIKAZUJE I ČEMU SLUŽI PRORAČUN?	5
3.1. Načela proračuna	5
<i>3.1.1. Klasična načela proračuna</i>	<i>5</i>
<i>3.1.2. Suvremena načela proračuna</i>	<i>11</i>
3.2. Proračunski proces u Republici Hrvatskoj	13
4. KONSOLIDIRANI PRORAČUN OPĆE DRŽAVE NA PRIMJERU REPUBLIKE HRVATSKE.....	20
4.1. Konsolidirani proračun opće države od 1995. do 2002. godine	20
4.2. Konsolidirani proračun opće države od 2002. do 2014. godine	28
5. ZAKLJUČAK.....	39
LITERATURA.....	40
POPIS TABLICA, SHEMA I GRAFIKONA	44
SAŽETAK.....	45
SUMMARY	46

1. UVOD

Riječ proračun (eng. budget, franc. budget, njem. budgete) potječe od francuske riječi bougette koja je označavala malenu kožnu torbicu koju su u srednjem vijeku francuski trgovci koristili za držanje novca. U Hrvatskoj se umjesto riječi budžet upotrebljava termin proračun. Proračun predstavlja osnovi financijski dokument države ili jedinica lokalne i područne vlasti, u kojem su iskazani svi planirani godišnji prihodi i primici, kao i svi rashodi i izdaci.

Cilj ovog završnog rada je dati kratku teorijsku podlogu o proračunu te prikazati i analizirati kretanja prihoda i rashoda konsolidiranog proračuna opće države u Republici Hrvatskoj od 1995. godine do 2014. godine.

Nakon uvodnog poglavlja u kojem je naveden skraćeni prikaz pojedinog poglavlja ovog završnog rada, u drugom poglavlju je dana je definicija i uloga proračuna.

U trećem poglavlju objašnjena su tri koncepta proračuna. Također, dan je sistematičan pregled svih proračunskih načela koja su ujedno ukratko objašnjena. U ovom poglavlju tabelarno je prikazan proračunski proces u Republici Hrvatskoj.

Četvrto poglavlje sadrži analizu konsolidiranog proračuna opće države u Republici Hrvatskoj. Objašnjava se što je konsolidirani proračun opće države te je analiziran konsolidirani proračun opće države u razdoblju od 1995. godine do 2014. godine prema razinama vlasti.

Posljednje, peto poglavlje je zaključak ovog rada.

Izvori koji su korišteni kod pisanja završnog rada su bili sekundarni izvori, a to su: knjige, priručnici, znanstveni radovi, statistički ljetopisi, godišnja izvješća Ministarstva financija Republike Hrvatske te Zakon o proračunu.

Metode korištene prilikom izrade ovog završnog rada su istraživačka, matematička, statistička, povijesna metoda, te metode dedukcije, analize i sinteze.

2. DEFINICIJA I ULOGA PRORAČUNA

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

Za objašnjavanje pojma proračuna često se kao primjer uzima usporedba financija pojedinca ili obitelji (obiteljski proračun). Za ostvarenjem osobnih odnosno obiteljskih potreba i želja potreban nam je novac, koji je ograničen. Zbog ograničenost financijskih sredstava, potrebno je ispunjavanje želja i potreba uskladiti s financijskim mogućnostima na način da se racionalnim ponašanjem napravi plan prihoda i rashoda za neko vremensko razdoblje (osobni ili obiteljski proračun).

Kao i pojedinac i obitelj, tako i država izradbi proračuna mora pristupiti u skladu sa svojim aktivnostima te željama za razvoj države. Na temelju željenih aktivnosti planira prihode i rashode za iduće vremensko razdoblje. Iako je država složeniji organ i ujedno je njen proračun složeniji, bit proračuna je uvijek ista – planiranje te usklađivanje prihoda i rashoda. (Jelčić, 2001.)

Prvi državni proračun (redistribucijski proračun) usvojen je u Velikoj Britaniji dana 29. travnja 1910. godine. (Povijest.hr, www.povijest.hr) Navedenim proračunom nastojao se smanjiti jaz između bogatih i siromašnih građana uvođenjem porezom na bogatstvo, a sredstva koja su prikupljanja oporezivanjem bila su namijenjena za jačanje socijalnog sektora. Proračun je nazvan Narodnim proračunom, usvojila ga je tadašnja vlada pod vodstvom britanskog premijera H. H. Asquitha. Pripadnici Liberalne stranke su sačinjavali tadašnju vladu, a za usvajanje Narodnog proračuna prvenstveno su se zalagala dva člana kabineta: tadašnji ministar financija David Lloyd George i Winston Churchill koji je tada bio predsjednik Odbora za trgovinu. Nekoliko mjeseci prije no što je Narodni proračun usvojen Churchill je došao na poziciju britanskog ministra unutarnjih poslova. Konzervativci, koji su bili oporba spomenutoj vladajućoj Liberalnoj

stranci, kritizirali su nove mjere, a Lloyd Georgea i Churchila nazvali su strašnim blizancima. (Povijest.hr, www.povijest.hr)

Prvi proračun koji je priznat u Hrvatskoj, datira iz 1729. godine. Sabor je 1685. godine odlučio sazvati poseban Odbor kako bi se obavljali najvažniji državni poslovi. Spomenuti Odbor, povjesničari nazivaju Hrvatskom kraljevinskom konferencijom. Upravo navedeni Odbor je 30. kolovoza 1729. godine izradio prvi priznati proračun hrvatskog kraljevstva. (Hrvatski sabor, www.sabor.hr)

Proračun se danas sastoji od općeg i posebnog dijela te razvojnih programa. Opći dio proračuna se sastoji od računa prihoda i rashoda te računa financiranja. Posebni dio proračuna sastoji se od plana rashoda i izdataka proračunskih korisnika koji su raspoređeni u tekuće i razvojne programe za tekuću proračunsku godinu.

Svaki dio općeg proračuna sastoji se od tri dijela: prihoda, rashoda te računa financiranja. Račun financiranja iskazuje pozajmljivanje i zaduživanje proračuna države i jedinica lokalne i područne samouprave.

Država proračunom planira prihode i rashode, odnosno koliko će novca i na koji način prikupiti u jednoj godini (prihodi), te koliko će novca potrošiti u toj godini i u koju namjenu (rashodi).

Tri su glavne funkcije proračuna, prva funkcija proračuna je kroz proračunske pozicije prikazati najvažnije ciljeve države u fiskalnoj godini. Druga funkcija proračuna je da služi kao instrument kojim će država utjecati na ekonomsko stanje u zemlji (ekonomski rast, inflaciju, štednju, potrošnju, zaposlenost itd.) i posljednja funkcija proračuna je da služi kao sustav kojim se kontrolira prikupljanje proračunskih prihoda te trošenje istih. (Ministarstvo financija, www.mfin.hr)

Državnom je proračunu u suvremenoj, demokratski uređenoj državi namijenjena politička, pravna, financijska i gospodarska funkcija. Pri izvršenju državnog proračuna vlada mora voditi računa o prikupljanju sredstava kojima će se podmiriti proračunski rashodi kao i o učinkovitijem trošenju javnih prihoda. U novije se vrijeme, prilikom rasprave o funkcijama državnog proračuna spominje i njegova analitička funkcija. Naime, analizom raspoloživih podataka do kojih se dolazi po završetku proračunske godine i usvajanjem godišnjeg obračuna proračuna (završni račun) dobivaju se izuzetno vrijedni i pouzdani podaci za utvrđivanje raznih mjera i akcija države u svim

područjima njene aktivnosti. Ti podaci su solidna osnova za rad ne samo državnih tijela, nego oni mogu poslužiti i pri donošenju odluka gospodarskih i drugih subjekata u zemlji kao i u inozemstvu. (Jelčić i dr., 2004.)

Proračun predstavlja osnovi financijski dokument države ili jedinice lokalne uprave i samouprave, u kojem su iskazani svi planirani godišnji prihodi i primici, kao i svi rashodi i izdaci. Također, predstavlja sredstvo putem kojeg je moguće ostvariti potrebe stanovnika putem raspoloživih sredstava, a njime se dokazuje i fiskalna odgovornost i iskaz političkih ciljeva vlasti. Proračun se odnosi na fiskalnu godinu, koja predstavlja razdoblje od 1. siječnja do 31. prosinca tekuće godine. Iz proračuna se može saznati koliki su i koji su ukupni prihodi i rashodi te što se sve iz proračuna financira. Najvažniji instrument javnih prihoda su porezi, dok rashode proračune čine izdaci koje financira država za pokrivanje različitih vrsta potreba.

Što se tiče salda financijskog poslovanja države, on može biti pozitivan ili negativan, što znači da država može poslovati s deficitom ili pak suficitom. U praksi većine zemalja, kao i jedinica lokalne uprave i samouprave se događa da je predznak negativan, što znači da je riječ o proračunskom deficitu. Upravo deficit proračuna te upravljanje njime predstavlja jednu od najznačajnijih zadaća fiskalne politike, što znači da je potrebno dobro upravljati viškom rashoda u odnosu na proračunske prihode. U konačnici se deficit proračuna mora uravnotežiti sa štednjom privatnog sektora, kao i saldom bilance plaćanja s inozemstvom. Upravo iz tog razloga ispravno definiranje, a zatim i mjerenje proračunskog deficita predstavlja jedan od glavnih zadataka fiskalne politike.

Proračunski rashodi obuhvaćaju plaće državnih činovnika, kupnju dobara i usluga, državne investicije, kamate na javni dug, transfere i subvencije. Proračunski prihodi sadrže pak obveze, carine, kamate na državnu imovinu, transfere, viškove javnih poduzeća i prihode od prodaje javne imovine. Kašnjenjem u izvršenju svojih obveza prema dobavljačima i kreditorima ili kašnjenjem u naplati proračunskih prihoda nastaju zaostaci, čija veličina može snažno utjecati na visinu proračunskog deficita.

Danim teorijskim okvirom definicije proračuna i njegove uloge spremni smo za daljnje razumijevanje ovog rada, odnosno stvorili smo temelj za razumijevanje osnovnih načela proračuna o kojima je riječ u sljedećem poglavlju.

3. ŠTO PRIKAŽUJE I ČEMU SLUŽI PRORAČUN?

Kroz vrijeme, uloga proračuna se mijenjala kao i njegove funkcije koje su se s vremenom proširile što je uzrokovalo razvoj tri koncepta proračuna (Jurković, 2002.):

1. Administrativni proračun,
2. Konsolidirani gotovinski proračun,
3. Ekonomski proračun.

AD. 1. Administrativni proračun prikazuje sve vrste javnih prihoda te javnih rashoda po njihovim nositeljima i njihovim izvorima. Ovaj proračun je oblik tradicionalnog proračuna koji je još uvijek u funkciji kontrole prikupljanja javnih prihoda te trošenja novčanih sredstava.

AD 2. Konsolidirani gotovinski proračun prikazuje ukupnu javnu potrošnju, služi kod ocjene i analize likvidnosti krajnjih rezultata javne potrošnje.

AD 3. Ekonomski proračun je proračun koji prikazuje ulogu javne potrošnje u sustavu nacionalnih računa. Kod ovog proračuna vrijedi pravilo da se svi javni prihodi i javni rashodi evidentiraju prema trenutku u kojem su nastali. Tipičan primjer je porez na dohodak ili porez na dobit poduzeća evidentiraju u onom razdoblju u kojem su dohodak ili profit zarađeni, a ne u onom razdoblju u kojem su stvarno plaćeni. Također, oni javni rashodi koji ne povećavaju dohodak ne evidentiraju se u okviru ovog proračuna. (Jurković, 2002.)

3.1. Načela proračuna

3.1.1. Klasična načela proračuna

Prilikom izrade i izvršenja proračuna potrebno je pridržavati se određenih pravila koja su u financijskoj teoriji poznata kao načela proračuna. Načela proračuna koja se primjenjuju kod procesa donošenja proračuna razlikuju se od zemlje do zemlje. Također, načela koja danas poznajemo u potpunosti po sadržaju ne odgovaraju formi koju su naslijedili iz vremena kad su koncipirani.

U mnogim zemljama načela proračuna mogu se označiti samo kao načela koja imaju tehnički karakter jer su izgubili ono svoje prvotno značenje koje su imali prilikom uvođenja u proračunski sustav. U suvremenim okolnostima kad slabi suparništvo između parlamenata te izvršne vlasti, nestaju i argumenti za formuliranje tzv. „klasičnih načela“ kojima je primarni cilj bio kontrola kakvu je zakonodavno tijelo željelo te moralo imati nad administrativnim tijelima koja su nadležna za predlaganje te izvršenje proračuna.

Iako postoji značajan broj proračunskih načela, u najznačajnija proračunska načela ubrajamo: načelo preglednosti (jasnoće), načelo potpunosti, načelo jedinstva, načelo točnosti, načelo specijalizacije proračuna, načelo prethodnog odobrenja proračuna, načelo periodičnosti proračuna, načelo ravnoteže proračuna te načelo javnosti proračuna.

Načela proračuna koja se odnose na oblik te na sadržaj proračuna spadaju u skupinu načela koja su definirana kao formalno-statična načela, a to su (Jelčić, 2001.):

1. Načelo preglednosti/jasnoće,
2. Načelo potpunosti te
3. Načelo jedinstva.

AD 1. Načelo preglednosti (jasnoće) je temelj za sustavan prikaz proračunskih prihoda te proračunski rashoda je mogućnost jasnog uvida u financijsku djelatnost države, nadležnih tijela te je potrebno omogućiti predstavničkom tijelu sigurnu i jednostavnu kontrolu nad trošenjem javnih prihoda. Kako bi se osigurala preglednost proračunskih prihoda te proračunskih rashoda, propisano je grupiranje proračunskih prihoda prema njihovim izvorima od kojih potječu te prema njihovoj namjeri trošenja. Kod grupiranja proračunskih prihoda, ali i proračunskih rashoda koriste se klasifikacijski brojevi koji su jedinstveni za šire (političko-teritorijalne) i uže (administrativno-teritorijalne) teritorijalne jedinice.

Javni prihodi i javni rashodi mogu se grupirati prema raznim kriterijima. Tako se npr., javni rashodi mogu grupirati prema korisnicima ili prema vrstama rashoda, pri tome nije bitno jesu li korisnici javnih rashoda isti ili različiti. Grupiranje javnih prihoda može biti učinjeno npr., prema tome od koga se ubiru (od stanovništva ili od gospodarstva),

primjenom kojeg poreznog oblika (od poreza na dohodak, od poreza na dobit) te primjenom kojih instrumenata se ubiru (primjenom poreza, doprinosa). (Jelčić, 2001.)

AD 2. Načelo potpunosti mnogi teoretičari smatraju jednim od osnovnih proračunskih načela. Načelo zahtijeva da se u proračunu prikazu svi prihodi i rashodi države na osnovi bruto tehnike.

Postoje dvije tehnike izrade proračuna bruto i neto tehnika te se obje mogu koristiti prilikom izrade proračuna. Bruto tehnika zahtijeva da su u proračunu prikazani svi prihodi i rashodi bez da su prethodno kompenzirani. Neto tehnika kod izrade proračuna pretpostavlja da se prije unosa prihoda i rashoda u proračun izvrši kompenzacija, prebijanje i oduzimanje nakon čega će u proračunu biti prikazani samo čisti iznosi. Kod obje tehnike postoje prednosti i nedostaci, ali se smatra da je bruto tehnika prihvatljivija sa stajališta načela potpunosti.

Proračun koji je izrađen bruto tehnikom je sistematičniji, a brožani pokazatelji su mu manji. Također, onaj proračun koji je izrađen prema bruto tehnici brožano je veći, a svake godine prilikom donošenja proračuna mora se proći detaljna kontrola koja je dugotrajna i zamorna te se mora izvršiti rasprava čak i o najmanjem prihodu, odnosno rashodu koji ulazi u proračun.

Primjenom bruto tehnike omogućuje se bolja kontrola nad ubiranjem javnih prihoda i izvršenjem javnih rashoda.

AD. 3. Načelo jedinstva zahtijeva da svi prihodi i rashodi jedne teritorijalne jedinice moraju biti prikazani u jednom jedinstvenom proračunu. Razlozi za koncept ovog načela su financijski te politički. Financijski razlog se odnosi na zahtjevu da predstavničko tijelo dobije cjelovitu financijsku sliku zemlje što je jedino moguće ako su prihodi i rashodi koncipirani u jedinstvenom aktu. Dok politički razlozi se odnose na zahtjev da se omogući brža, a samim time i lakša kontrola predstavničkog tijela nad stanjem prihoda i rashoda.

Moguće je odstupanje od načela jedinstva što je izrazito vidljivo kod trošenja novčanih sredstava putem ustanova, samostalnih fondova, posebnih računa, financijskih programa, interesnih skupina i slično, ali oni više odgovaraju razvijenoj lokalnoj samoupravi kao i decentralizaciji. Načelo jedinstva prema svojim karakteristikama odgovara zemljama koje imaju centralističko upravljanje.

Načela koja se odnose na pripremu i izvršenje proračuna nalaze se u skupini načela koja su definirana kao dinamičko-materijalna načela, a to su (Jelčić, 2001.):

1. Načelo točnosti,
2. Načelo specijalizacije proračuna,
3. Načelo prethodnog odobrenja proračuna,
4. Načelo periodičnosti proračuna,
5. Načelo ravnoteže proračuna te
6. Načelo javnosti proračuna.

AD. 1. Načelo točnosti nazvan je i „postulatom zdravih financija“, naziv je proizašao iz zahtjeva da prihodi i rashodi u proračunu budu što točnije prikazani, kako prilikom izvršenja proračuna ne bi došlo do prevelikog odstupanja između prihoda i rashoda.

Postoji nekoliko snažnih argumenata zašto se inzistira na načelu točnosti. Jedan od argumenata je taj što se ponekad javljaju veoma štetne posljedice ukoliko se naknadno smanje rashodi, a s druge strane stoji argument nepopularnih mjera naknadnog uvođenja poreza ili naknadnog povišenja poreza.

Točnost proračuna ovisi o mnogim čimbenicima (sposobnosti, znanju te objektivnosti osoba), a ne samo o primijenjenim metodama planiranja prihoda i rashoda. Kako bi se postiglo što točnije planiranje prihoda, a samim time i osigurala veća realnost u izvršenju rashoda, koriste se tri metode: direktna metoda, automatska metoda i metoda majoracije.

Direktnom metodom se daje potpuna sloboda tijelima vlasti koja donose proračun da sami odluče o kombinaciji prihoda i rashoda. Kod automatske metode proračun se donosi na temelju prijašnjih godina. Automatska metoda ima svoje prednosti i nedostatke. Prednost automatske metode je u tome da je izrada proračuna jednostavna, a nedostatak je taj što tijela koja očekuju novčana sredstva od proračuna, ista ta sredstva mogu dobiti samo na temelju potrošenih sredstava iz prijašnje godine. Primjenom metode majoracije se prati kretanje BDP-a i njegov utjecaj na prihode i rashode, struktura BDP-a i povezanost sa prihodima i rashodima. Kod primjene ove metode, povećanje ili smanjenje proračuna ovisi o promjenama BDP-a.

AD. 2. Načelo specijalizacije zahtijeva klasifikaciju prihoda u proračunu prema izvorima i modalitetima njihova prikupljanja, a rashodi moraju biti klasificirani prema namjeni za

koju se troše. Načelo specijalizacije se raščlanjuje na kvalitativnu, kvantitativnu i vremensku specijalizaciju. Kvalitativna specijalizacija zahtijeva izvršenje proračunskih sredstava u one svrhe za koje su namijenjeni; kvantitativna specijalizacija podrazumijeva izvršenje proračuna u onim iznosima u kojima je donesen, i vremenska specijalizacija zahtijeva izvršenje proračunskih sredstava u vremenu koje je utvrđeno.

Načelo specijalizacije proračuna formuliran je zbog dva razloga. Prvi razlog se odnosi na težnju da se financijska politika zemlje uskladi sa ekonomskom politikom iste zemlje na način da se prihodi prikupljaju od fizičkih i pravnih osoba i u onim iznosima koji su u skladu sa ukupnom političkom te socio-ekonomskom situacijom u zemlji. Drugi razlog je taj što načelo specijalizacije omogućava te olakšava kontrolu izvršenja proračuna čime se jamči da su društvene potrebe financirane u skladu s političkim, socijalnim, ekonomskim i drugim potrebama u zemlji.

Postoje opravdane situacije kada može doći do odstupanja od načela specijalizacije proračuna. Jedan od primjera opravdane situacije, u kojoj dolazi do odstupanja, je situacija narodne obrane. U ovom slučaju se samo u globalu predviđaju novčana sredstva koja se ne raščlanjuju po pojedinim potrebama vojske i ne navodi brojno stanje vojske, niti koliko novog oružja je potrebno nabaviti. Razlog zašto u ovakvoj situaciji dolazi do odstupanja je izuzetno razlog sigurnosti, tj. politički razlog.

AD. 3. Načelo prethodnog odobrenja proračuna nalaže da predstavničko tijelo, prije ubiranja prihoda i trošenja prikupljenih sredstava, mora odobriti proračunske prihode i proračunske rashode. Ukoliko je parlament spriječen na vrijeme izglasati proračun, primjenjuje se tzv. privremeno financiranje. Privremeno financiranje je ograničeno na tri mjeseca, odnosno na četvrtinu prošlogodišnjeg proračuna. U pojedinom mjesecu privremenog financiranja rashodi iznose dvanaesti dio rashoda iz proračuna prethodne godine (budžetske dvanaestine). Prilikom donošenja proračuna, prihodi i rashodi iz privremenog financiranja se uključuju u proračun i postaju njegov sastavni dio.

Načelo prethodnog odobrenja se odnosi na proračun koji se donosi prije početka proračunske godine, na dodatne proračune te se također odnosi i na izmjene ili dopune proračuna. Postoje situacije u kojima se ovo načelo proračuna ne primjenjuje, npr. ukoliko se nadležno tijelo ne pridržava roka za izradu prijedloga proračuna ili ako predstavničko tijelo nije u zasjedanju i slično.

AD. 4. Načelo periodičnosti proračuna zahtijeva da se proračun unaprijed donosi za određeno razdoblje. U pojedinim zemljama proračunska godina (godina za koju se proračun donosi) ne poklapa se sa kalendarskom godinom (npr. USD, VB) kao što je slučaj kod nas. Navedeno nepoklone proračunske i kalendarske godine rezultat je povijesnih, političkih ili financijskih situacija u pojedinim zemljama.

Ukoliko se tijekom godine dogodi promjena u proračunskim prihodima, ali i proračunskim rashodima pristupa se rebalansu proračuna. Rebalans proračuna mora se napraviti ukoliko se tijekom proračunske godine smanje prihodi, te se njima neće moći pokriti rashodi, ili se povećaju rashodi pa samim time je potrebno povećati prihode (uvođenje plaćanja novog poreza). Postupak rebalansa proračuna isti je kao i postupak po kojem se proračun donosi.

AD. 5. Načelo ravnoteže proračuna zahtijeva da proračunski prihodi i proračunski rashodi moraju biti u ravnoteži. Moguće su dvije situacije u kojima može doći da je odnos prihoda i rashoda drugačiji od proračunske ravnoteže. Jedna situacija će nastupiti kada postoji višak proračunskih prihoda nad proračunskim rashodima (proračunski suficit), a druga situacija će nastupiti kad postoji manjak proračunskih prihoda nad proračunskim rashodima (proračunski deficit).

AD. 6. Načelo javnosti proračuna zahtijeva da javnost bude informirana o postupcima u fazi donošenja, izvršenja te kontrole proračuna, ali da bude informirana i o završnom računu proračuna.

Načelo javnosti proračuna dolazi do izražaja prilikom donošenja proračuna kada se detaljno iznose ne samo brožčani podaci, već se i objašnjavaju financijske, ekonomke, socijalne prilike u zemlji, iznose se mogućnosti rješavanja problema i slično. Također, načelo javnosti je prisutan i kod proračunske debate koja se obavlja u skupštini, ali uz prisustvovanje predstavnika pojedinog medija (TV, radio) koji debatu prenose široj javnosti.

Nakon što se proračun izglasa mora se objaviti u službenim glasilima zemlje u kojima se objavljuju zakoni, o izglasanom proračunu se komentira i u sredstvima javnog informiranja.

3.1.2. Suvremena načela proračuna

U suvremenim uvjetima prvotni značaj klasičnih načela proračuna se izgubio te se stvorila potreba za dopunom načela na kojima se treba zasnivati suvremeni proračunski način financiranja. Suvremena načela proračuna dijele se na tri osnovna načela koja se još dijele na nekoliko pod načela.

1. Osnovna načela proračuna:
 - a) Načelo proračuna izvršne vlasti i
 - b) Načelo odgovornosti izvršne vlasti
2. Načela nadležnosti:
 - a) Načelo dostatne operativnosti,
 - b) Načelo autonomnog odlučivanja i
 - c) Načelo promjenjivih rokova
3. Postupovna načela:
 - a) Načelo vertikalnog informiranja,
 - b) Načelo pluralizma metoda i
 - c) Načelo integrativnog proračunskog menadžmenta. (Jelčić, 2001.)

AD. 1. a) Jedna od zadaća izvršne vlasti je sastavljanje proračuna. Proces sastavljanja proračuna prema načelu proračuna izvršne vlasti treba bi teći paralelno sa prijedlozima programa izvršne vlasti. Upravo zbog toga vlada je ta koja iza proračuna mora stajati te snositi svu odgovornost koja je vezana za proračun. Proračun izvršne vlasti ni u kojem slučaju ne bi smjelo ograničiti utjecaj zakonodavne vlasti koji ima na području politike.

AD. 1. b) Načelo odgovornosti izvršne vlasti omogućava da Vlada snosi potpunu odgovornost prilikom izvršenja proračuna, te ujedno ima i veća prava kod sastavljanja, donošenja i izvršenja proračuna. Prema ovom načelu, vladi se mora omogućiti pravo poduzimanja mjera koje će omogućiti racionalno izvršenje proračuna.

AD 2 a) Pojam nadležnosti podrazumijeva pravo koje je nekome dano kako bi izvršio obvezu. Ovim načelom izvršnoj vlasti se daje pravo da izvrši postavljene ciljeve adekvatnim izvršenjem proračuna. Načelo operativnosti moguće je provesti samo u uvjetima odgovarajućeg stupnja političke kulture u zemlji.

AD 2 b) Načelo autonomnog odlučivanja omogućava izvršnoj vlasti elastičniji pristup izvršenju proračuna. Kako bi se osigurala proračunska fleksibilnost i ekonomičnost mjera uprave proračunske pozicije ne smiju biti preusko shvaćene. Podaci o pojedinim rashodima bi trebali biti detaljno specificirani kako bi izvršna vlast imala što bolje smjernice za izvršenje proračuna. Kako ne bi nastupila situacija u kojoj bi se moralo pristupiti modificiranju pojedinih stavki u proračunu, od samog početka u određenim područjima bi trebale postojati alternativne mogućnosti elastičnijeg pristupa izvršenja proračuna. Izvršna vlast bi u tom slučaju mogla odabrati način na koji će ostvariti ciljeve unutar granica koje su utvrđene.

AD 2 c) Primjenom načela promjenjivih rokova želi se odstupiti od načela jednogodišnjosti proračuna jer je to ponekad neefikasno. Primjerice, u slučaju višegodišnjih investicijskih projekata financijska sredstva bi trebala biti odobrena za više godina.

AD 3 a) Načelo informiranja zahtijeva da zakonodavna i izvršna vlast putem okomitog informiranja dođu do potrebnih informacija. U prvome planu su informacije o promjenama koje su se dogodile u fiksno utvrđenim proračunskim sredstvima. Zakonodavna i izvršna vlast moraju sastaviti periodični i financijski izvještaj koji služe za informiranje navedenih službi, ali oni su i temelj za donošenje odluka. Izvještaji ne bi smjeli biti ograničeni samo na registraciju promjena koje su nastupile nego moraju sadržavati i objašnjenja zašto je došlo do promjene u proračunskim sredstvima i procjenu o novim mjerama.

AD 3 b) Djelovanja države su raznolika (planiranje, upravljanje, izvršenje i sl.), pa se nameće potreba za upotrebom različitih oblika postupaka za pojedina područja. Primjenom klasičnih metoda rada uprave, moraju biti primijenjene dodatne metode koje su karakteristične za privatni sektor u gospodarstvu. Kako bi se što učinkovitije formirala djelatnost države u reformu proračunskog procesa uključio se privatni sektor. U gospodarstvu postoji niz faktora (politički, pravni, sociološki, ekonomski i dr.) koji utječu na sastavljanje proračuna te ih nije moguće obraditi primjenom samo jedne metode već se za pojedini problem mora primijeniti prilagođeni postupak.

AD 3 c) Prema načelu integrativnog proračunskog menadžmenta pretpostavka je da na određenoj razini teritorijalne organizacije postoje organizacijske jedinice koje donose odluke kako kod sastavljanja proračuna tako i kod njegova izvršenja. Danas

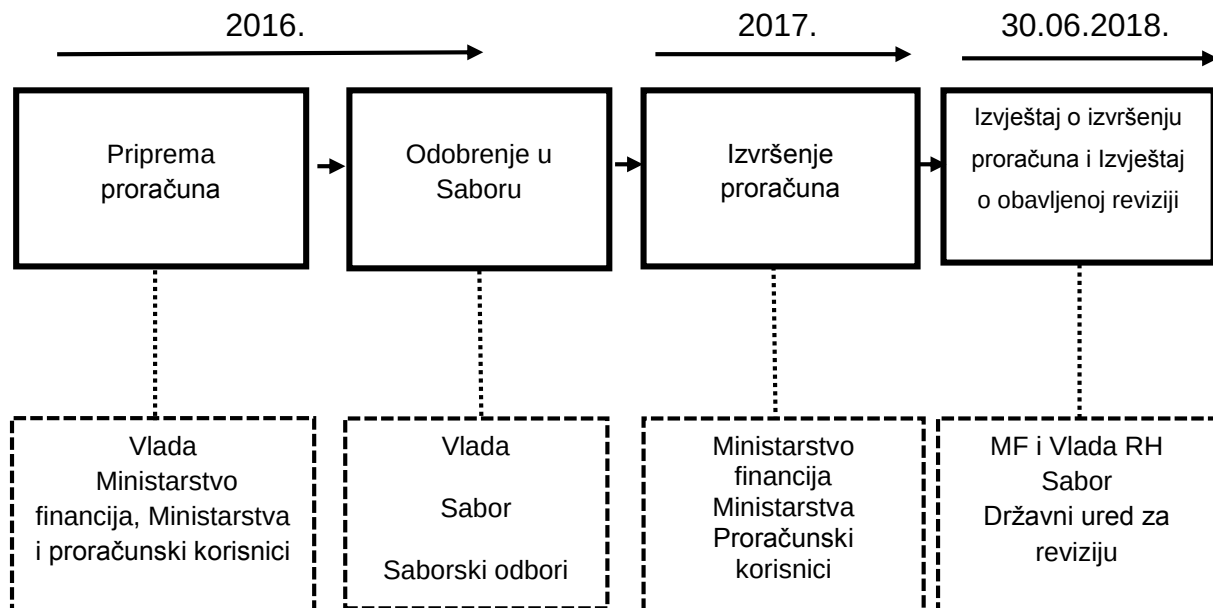
se efikasna integracija pojedinih organizacijskih jedinica u jedinstven proračunski menadžment smatra načelom modernog budžetiranja. (Jelčić, 2001.)

3.2. Proračunski proces u Republici Hrvatskoj

Proračun je rezultat proračunskog procesa. Proračunski proces predstavlja cijeli splet odnosa njegovih glavnih sudionika (Vlada, Ministarstvo financija, Sabor, narod) 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 samo na neki način mogli utjecati na raspodjelu proračunskih sredstava.

Proračunski proces ukupno traje oko dvije i pol godine. U prvoj godini Ministarstvo financija od svih korisnika proračuna prikuplja financijska izvješća te izrađuje i Vladi dostavlja nacrt prijedloga konsolidiranog obračuna državnog proračuna. Proračunski proces formalno završava u drugoj godini kada Sabor usvoji godišnji obračun. Tijekom obje godine proračunskog procesa odvijaju se unutarnji i vanjski proračunski nadzor i revizija trošenja proračunskih sredstava.

Schema 1. Proračunski proces



Izvor: Ministarstvo financija Republike Hrvatske

Schema 1. je prikaz proračunskog procesa te prikazuje osnovne faze proračunskog procesa, a to 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 proračunski 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.
3. Izvršenje proračuna – prikupljaju se planirani prihodi i troše za planirane namjene. Za faza traje točno godinu dana, od 1. siječnja do 31. prosinca. (Šimurina i dr., 2012.)

Po završetku proračunske godine započinje proces godišnjeg obračuna proračuna. Što znači da Ministarstvo financija od svih proračunskih korisnika prikuplja izvješća na

temelju kojih sastavlja nacrt prijedloga konsolidiranog obračuna državnog proračuna kojeg dostavlja Vladi. Nakon što je Vlada dobila prethodno navedeni nacrt, najkasnije do 1. lipnja odobrava godišnje izvješće o izvršenju proračuna te ga dostavlja Saboru. Usvajanjem godišnjeg obračuna formalno završava proračunski proces. Kroz sve faze proračunskog procesa istodobno se odvijaju vanjski i unutarnji proračunski nadzori te revizija trošenja proračunskih sredstava. Državni ured za reviziju je taj koji provodi godišnje kontrole proračuna te nakon navedene kontrole izvještava Sabor i javnost o zlouporabi i nepravilnosti proračuna.

Tablica 1. Proces donošenja državnog proračuna za 2017. godinu

Vrijeme	Radnje
PRVA FAZA	PRIPREMA PRIJEDLOGA DRŽAVNOG PRORAČUNA
Prvi korak	Nacionalni program reformi i program konvergencije za trogodišnje razdoblje
Do kraja veljače 2016.	Ministarstvo financija, u suradnji s ministarstvom nadležnim za strukturne reforme i koordinaciju EU fondova, mora sastaviti te ministarstvima i drugim državnim tijelima dostaviti Uputu za izradu strateških planova 2017.-2019.
Do kraja ožujka 2016.	Na temelju Upute, ministarstva i druga državna tijela moraju izraditi i Ministarstvu financija dostaviti strateške planove za 2017.- 2019.
Do kraja travnja 2016.	Na temelju dostavljenih strateških planova, ministarstvo nadležno za strukturne reforme i koordinaciju EU fondova, u suradnji s nadležnim ministarstvima za pojedinačne strukturne reforme, mora izraditi Nacionalni program reformi, a Ministarstvo financija Program konvergencije. Oba dokumenta mora usvojiti Vlada.
Drugi korak	Smjernice ekonomske i fiskalne politike za trogodišnje razdoblje
Do kraja srpnja 2016.	Na temelju strateških planova, Nacionalnog programa reformi i Programa konvergencije te Preporuka Vijeća EU-a za RH, Ministarstvo financija mora izraditi nacrt Smjernica ekonomske i fiskalne politike za 2017. i 2019., a Vlada ih mora usvojiti.
Treći korak	Upute za izradu prijedloga državnog proračuna
Do 15. kolovoza 2016.	Na osnovi Smjernica, Ministarstvo financija mora ministarstvima i drugim državnim tijelima te izvanproračunskim korisnicima dostaviti Upute za izradu Prijedloga državnog proračuna.
Četvrti korak	Prijedlozi financijskih planova proračunskih i izvanproračunskih korisnika
Do 15. rujna 2016.	Na osnovi Uputa, proračunski i izvanproračunski korisnici moraju izraditi, te ministarstvima i drugim državnim tijelima dostaviti prijedloge svojih financijskih planova.
Do kraja rujna 2016.	Nadležna ministarstva i druga državna tijela moraju usklađene prijedloge financijskih planova proračunskih i izvanproračunskih korisnika dostaviti Ministarstvu financija.
Peti korak	Nacrt državnog proračuna
Do 15. listopada 2016.	Ministarstvo financija mora izraditi i Vladi dostaviti Nacrt državnog proračuna za 2017., projekcije za 2018. i 2019. i financijske planove izvanproračunskih korisnika.
Do 15. studenoga 2016.	Vlada mora utvrditi i Saboru podnijeti Prijedlog proračuna za 2017., projekcije za 2018. i 2019. i financijske planove izvanproračunskih korisnika.

DRUGA FAZA	USVAJANJE DRŽAVNOG PRORAČUNA
Šesti korak	Sabor raspravlja i usvaja Prijedlog državnog proračuna
Do konca 2016.	U roku koji će omogućiti primjenu od 1. siječnja 2017., Sabor mora usvojiti proračun za 2017. i projekcije za 2018. 2019. te dati suglasnost za prijedloge financijskih planova izvanproračunskih korisnika.
TREĆA FAZA	IZVRŠENJE DRŽAVNOG PRORAČUNA
Sedmi korak	Izvršenje državnog proračuna
Do 15. siječnja 2017.	Na temelju iznosa planiranih državnim proračunom, Ministarstvo financija može zatražiti da proračunski korisnici izrade mjesečne financijske planove za čitavu 2017. koje mora odobriti Ministarstvo financija.
1. siječanj – 31. prosinac 2017.	Proračun se mora izvršiti u skladu s raspoloživim sredstvima i dospjelim obvezama.
Osmi korak	Polugodišnji izvještaj o izvršenju državnog proračuna
Do 30. srpnja 2017.	Izvanproračunski korisnici moraju sastaviti i Ministarstvu financija dostaviti polugodišnje izvještaje i obrazloženje izvršenja financijskih planova za proteklo polugodišnje razdoblje.
Do 5. rujna 2017.	Ministarstvo financija mora Vladi podnijeti Izvještaj o polugodišnjem izvršenju državnog proračuna i financijskih planova izvanproračunskih korisnika.
Do 15. rujna 2017.	Vlada mora Saboru uputiti Izvještaj o polugodišnjem izvršenju državnog proračuna.
Deveti korak	Godišnji izvještaj o izvršenju državnog proračuna
Do 31. ožujka 2018.	Izvanproračunski korisnici moraju sastaviti i Ministarstvu financija dostaviti izvještaje i obrazloženja izvršenja financijskih planova za 2017.
Do 1. svibnja 2018.	Ministarstvo financija mora izraditi i Vladi dostaviti Izvještaj o izvršenju državnog proračuna i financijskih planova izvanproračunskih korisnika za 2017.
Do 1. lipnja 2018.	Vlada mora Saboru podnijeti Izvještaj o izvršenju državnog proračuna za 2017.
Deseti korak	Proračunskih nadzor i unutarnja revizija.

Izvor: Institut za javne financije

U tablici 1. kronološki je prikazan proces donošenja državnog proračuna za 2017. godinu te projekcije za 2018. i 2019. godinu. Također u tablici je prikazano da se proračunski proces sastoji od tri glavne faze te deset koraka koji će u nastavku teksta biti detaljno objašnjeni.

Prva faza proračunskog procesa je priprema i prijedlog državnog proračuna. Ova faza se sastoji od pet koraka.

Prvi korak ove faze je donošenje Nacionalnih programa reformi i Programa konvergencije za razdoblje od 2017. godine do 2019. godine. „U suradnji s ministarstvom nadležnim za strukturne reforme i koordinaciju EU fondova, Ministarstvo financija mora sastaviti i do konca veljače 2016. ministarstvima i drugim državnim tijelima na razini razdjela organizacijske klasifikacije dostaviti Uputu za izradu strateških planova za razdoblje 2017.–19. Ministarstva i druga državna tijela moraju izraditi svoje strateške planove i dostaviti ih Ministarstvu financija do konca ožujka

2016. Na temelju dostavljenih strateških planova, ministarstvo nadležno za strukturne reforme i koordinaciju EU fondova, u suradnji s ministarstvima nadležnim za pojedinačne strukturne reforme, mora izraditi Nacionalni program reformi, a Ministarstvo financija Program konvergencije. Vlada oba programa mora usvojiti najkasnije do konca travnja 2016.“ (Ott, 2016.)

Drugi korak u ovoj fazi je izrada i prijedlog smjernica ekonomske i fiskalne politike koje donosi Ministarstvo financija na temelju strateških planova (Nacionalni program reformi, Program konvergencije te Preporuke Vijeća EU-a za RH). Smjernice moraju obuhvatiti ciljeve ekonomske politike za razdoblje od 2017. do 2019. godine, makroekonomski i fiskalni okvir te visinu financijskog plana po razdjelima organizacijske klasifikacije za prethodnu godinu (2015.), tekuću godinu (2016.) te za sljedeće tri godine (2017. – 2019.). Vlada, smjernice ekonomske i fiskalne politike, mora usvojiti do kraja srpnja 2016. godine kako bi ih u izradi financijski planova mogli koristiti proračunski i izvanproračunski korisnici.

Sljedeći, treći korak, je izrada i dostava svim proračunskim i izvanproračunskim korisnicima Uputa za izradu Prijedloga državnog proračuna. Upute, na temelju Smjernica koje su prethodno usvojene, mora izraditi Ministarstvo financija.

U četvrtom koraku prve faze proračunskog procesa proračunski korisnici moraju izraditi i do 15. rujna 2016. nadležnim ministarstvima i drugim državnim tijelima dostaviti svoje prijedloge financijskih planova. „Nadležna ministarstva i druga državna tijela dužna su ih uskladiti, usvojiti i do konca rujna dostaviti Ministarstvu financija. I izvanproračunski korisnici istovremeno pripremaju i šalju svoje prijedloge financijskih planova nadležnim ministarstvima koja ih moraju pregledati i poslati Ministarstvu financija.

Nakon što nadležna ministarstva i druga državna tijela izrade i Ministarstvu financija pošalju svoje financijske planove, ono do 15. listopada izrađuje i Vladi dostavlja Nacrt državnog proračuna za 2017. i projekciju za 2018.–2019. te financijske planove izvanproračunskih korisnika. Vlada mora raspravljati o dostavljenim nacrtima te do 15. studenog predsjedniku Sabora dostaviti Prijedlog državnog proračuna, projekcija i financijskih planova izvanproračunskih korisnika s obrazloženjem i konačnim prijedlogom Zakona o izvršavanju državnog proračuna.“ (Ott, 2016.)

Druga faza proračunskog procesa obuhvaća usvajanje državnog proračuna. U ovoj fazi Sabor raspravlja te usvaja Prijedlog državnog proračuna, što obuhvaća šesti korak proračunskog procesa. „U drugoj polovici studenoga, predsjednik Sabora mora Prijedlog državnog proračuna uručiti svim zastupnicima i predsjednicima saborskih radnih tijela (odbori, povjerenstva, itd.). Odbor za financije i državni proračun i Odbor za zakonodavstvo obavezno moraju raspraviti Prijedlog proračuna i Saboru iznijeti svoje mišljenje, a i ostala radna tijela mogu provesti raspravu te svoja mišljenja dostaviti ili Odboru za financije i državni proračun ili Saboru. O Prijedlogu proračuna konačno se raspravlja na sjednici Sabora u prosincu.

Nakon što se izglasaju, provedba državnog proračuna i Zakona o izvršenju državnog proračuna postaje obvezna za sve sudionike i korisnike proračuna. Kako bi se mogli početi primjenjivati od 1. siječnja 2017., Sabor mora državni proračun i Zakon o izvršavanju državnog proračuna izglasati najkasnije do 31. prosinca 2016. U skladu s načelom transparentnosti, i proračun i Zakon o izvršenju proračuna moraju se objaviti u „Narodnim novinama“. Osim u slučajevima privremenog financiranja, kao što je — zbog parlamentarnih izbora — slučaj s državnim proračunom za 2016., Sabor obično u prosincu usvaja državni proračuna uz davanje suglasnosti za financijske planove izvanproračunskih fondova.“ (Ott, 2016.)

Posljednja, treća faza, proračunskog procesa je izvršenje proračuna. Ova faza sastoji se od četiri koraka, odnosno: sedmog, osmog, devetog i posljednjeg, desetog koraka.

Sedmi korak podrazumijeva izvršenje državnog proračuna. U ovom koraku Ministarstvo financija mora ministarstva, i ostale korisnike državnog proračuna obavijestiti o odobrenim novčanim sredstvima. S 1. siječnjem počinje nova fiskalna godina u kojoj se, uz nadzor i kontrolu, prikupljaju i troše sredstva.

Sljedeći, osmi korak obvezuje izvanproračunske korisnika da do kraja srpnja 2017. godine da sastave i dostave Ministarstvu financija polugodišnji izvještaj o izvršenju financijski planova. Ministarstvo financija mora sastaviti i do 5 rujna Vladi dostaviti polugodišnji izvještaj o izvršenju državnog proračuna i polugodišnje izvještaje o izvršenju financijskih planova izvanproračunskih korisnika. Vlada mora raspraviti prethodno spomenute izvještaje najkasnije do 15. rujna 2017. godine te ih poslati na odobrenje Saboru.

Deveti korak obuhvaća izradu godišnjeg obračuna o izvršenju državnog proračuna. Što znači da „izvanproračunski korisnici moraju sastaviti i do konca ožujka 2018. Ministarstvu financija dostaviti izvješća o izvršenju financijskih planova za 2017. Ministarstvo financija mora izraditi i do 1. svibnja 2018. Vladi dostaviti Izvještaj o izvršenju državnog proračuna za 2017. Vlada ga usvaja, i najkasnije do 1. lipnja 2018. mora ga poslati Saboru na raspravu i odobravanje zajedno s izvješćima o godišnjem izvršenju financijskih planova izvanproračunskih korisnika. Na temelju Izvještaja, u saborskoj se raspravi mogu utvrđivati osnove politike za iduće razdoblje, pravci za izradu proračuna, uvjeti i mjerila za financiranje državnih tijela i organizacija te drugih potreba u državi. Proračunski se proces formalno završava nakon što Sabor usvoji Izvještaj o izvršenju godišnjeg državnog proračuna.“ (Ott, 2016.)

Posljednji korak proračunskog procesa obuhvaća proračunski nadzor i unutarnju reviziju. U svim prethodno navedenim fazama i koracima proračunskog procesa paralelno se moraju odvijati unutarnji i vanjski proračunski nadzor i revizija trošenja proračunskih sredstava.

„Sektor za proračunski nadzor Ministarstva financija mora obavljati stalni vanjski proračunski nadzor svih proračunskih i izvanproračunskih korisnika, dok dio službenika u svim proračunskim i izvanproračunskim korisnicima mora obavljati unutarnji proračunski nadzor. Cilj je nadzirati zakonitost, svrhovitost i pravodobnost naplate i korištenja proračunskih sredstava kako bi se svrhovitim mjerama mogle onemogućiti nepravilnosti, prijevare i pogrešno upravljanje, a time spriječiti i moguće štetne posljedice. Zbog složenosti i važnosti proračuna, način korištenja sredstava državnog proračuna od iznimnog je općeg interesa javnosti. Stoga i Državni ured za reviziju (DUR) mora provoditi godišnje revizije državnog proračuna i svih njegovih korisnika, uključujući i pravne osobe koje se financiraju iz državnog proračuna, kojima je osnivač RH, te u kojima RH ima većinsko vlasništvo nad dionicama/udjelima. Svake godine, DUR mora obaviti i reviziju izvještaja o izvršenju državnog proračuna za prethodnu godinu, o čemu do 1. lipnja mora izvijestiti Sabor. Nakon rasprave u Saboru, to se izvješće mora objaviti na mrežnoj stranici DUR-a.“ (Ott, 2016.)

4. KONSOLIDIRANI PRORAČUN OPĆE DRŽAVE NA PRIMJERU REPUBLIKE HRVATSKE

Javne institucije koje se financiraju iz državnog proračuna, proračuna izvanproračunskih korisnika i proračuna lokalnih jedinica čine opću državu. Konsolidirali proračun opće države je krajnji rezultat kada se zbroje i akumuliraju svi proračuni uz istovremeno izuzimanje međusobnih transfera države, izvanproračunskih korisnika i lokalnih jedinica. Iz konsolidiranog proračuna opće države možemo vidjeti koliko je stvarno javnih prihoda prikupljeno te u koju namjeru su utrošeni, odnosno kolika je ukupna javna potrošnja na razini jedne države. (Institut za javne financije, www.ijf.hr)

U četiri osnovna koraka dolazi se do konsolidiranog proračuna opće države:

1. Prvi korak podrazumijeva poništavanje (izostavljanje) plaćanja između pojedinih korisnika,
2. Drugi korak je konsolidacija transfera iz državnog proračuna izvanproračunskim korisnicima državnog proračuna i obrnuto,
3. Treći korak je konsolidacija plaćanja između lokalnih jedinica i njihovih proračunskih i izvanproračunskih korisnika (proračun lokalne države) i
4. Četvrti korak, njime dolazimo do konsolidiranog proračuna opće države je konsolidacija plaćanja između proračuna središnje države i proračuna lokalnih jedinica. (Ott i dr., 2009.)

4.1. Konsolidirani proračun opće države od 1995. do 2002. godine

U ovom dijelu rada analiziran je konsolidirani proračun opće države u Republici Hrvatskoj u razdoblju od 1995. godine do 2002. godine.

O nužnim makroekonomskim promjenama intenzivno se počelo raspravljati 1992. godine, no tek 1993. godine se poduzimaju mjere kojima će se utjecati na makroekonomsko stanje u Republici Hrvatskoj. U prosincu 1992. godine Hrvatski Sabor prihvaća, prvi od dva, gospodarski stabilizacijski program Vlade Republike

Hrvatske. Programom je predviđena stabilizacija gospodarstva sukladno s tržišnim načelima.

Stabilizacijsku politiku trebalo je prilagoditi sukladno ratnim zbivanjima koja su se produžila više nego što se očekivalo. Stoga je Predsjednik Republike Hrvatske, Franjo Tuđman pokrenuo postupak donošenja drugog Stabilizacijskog programa koji je u kratkom vremenu bio primijenjen. Program je bio napravljen u kratkome roku, bez ikakve koordinacije i razrađene dinamike, a rezultati nepripremljenosti bit će vidljivi u narednom razdoblju. Prva stabilizacija službeno je započela 04. listopada 1993. godine kada je drugi Stabilizacijski program objavljen.

Opći ciljevi Programa bili su „stabiliziranje i jačanje hrvatskog gospodarstva, stvaranje tržišne klime i prikladne vlasničke strukture sa smanjenom ulogom države u gospodarstvu, zaštita najsiromašnijih od razarajuće moći preraspodjele u uvjetima hiperinflacije, te stvaranje pretpostavki za stabilan razvitak i razvoj. Naglasak hrvatskog Stabilizacijskog programa bio je na njegovoj dugoročnosti.“ (Kobsa, 2008.)

Druga faza stabilizacije je bila predviđena za razdoblje od prosinca 1993. godine do lipnja 1994. godine, a ona je podrazumijevala stvaranje uvjeta za dugoročno obaranje inflacije. Također je morala obuhvatiti ubrzanu privatizaciju i demonopolizaciju (ukidanje monopola), te uravnoteženje državnog proračuna i početak dugoročnog procesa sanacije banaka. Središnjica druge faze Stabilizacijskog programa bilo je otklanjanje ukupne fiskalne neravnoteže. Značajnu podršku u otklanjanju fiskalne neravnoteže mogle su pružiti kratkoročne mjere za obaranje inflacije.

U trećoj fazi Stabilizacijskog programa cilj je bio uspostaviti vanjsku konvertibilnost domaće valute, trajno obaranje stope inflacije na razinu nižu od 10% godišnje te uspostaviti dugoročnu unutrašnju i vanjsku ravnotežu.

Za ostvarenje postavljenih ciljeva mjere su morale obuhvatiti monetarnu politiku, fiskalnu politiku, politiku privatizacije, restrukturiranja i demonopolizacije, politiku plaće, politiku zapošljavanja, socijalnu politiku, politiku sanacije banaka i razvijanje financijskih tržišta.

U 1994. godini započela je reforma poreznog sustava, tada je donesen Zakon o porezu na dohodak i Zakon o porezu na dobit te su uvedene trošarine kao oblik indirektnog poreza. Cilj navedene reforme je bilo stvaranje modernog poreznog sustava u skladu

s preporukama međunarodnih institucija. Navedeni porezni sustav je bio zasnovan na načelima pravednosti, neutralnosti, široke porezne osnovice, progresivnosti, potrošnje kao glavne osnovice za oporezivanje i povećanje javnih rashoda. Nova carinska tarifa je uvedena 1996. godine, a 1. siječnja 1998. godine uveden je porez na dodanu vrijednost (PDV). Navedenim promjenama završena je porezna reforma. PDV je nakratko uvećao cijene, a korist od njegovog uvođenja znatno se očituju u povećanju javnih prihoda, a rezultat su povećanja porezne discipline koja je uzrokovana ugrađenim samo kontrolnim mehanizmom. Prethodno provedene reforme u poreznom sustavu su isti učinile kompatibilnim s poreznim sustavom razvijenih zemalja. Istodobno uz reformu poreznog sustava odvijao se proces povećanja trošenja javnih prihoda. Sukladno tome je stvoren sustav državne riznice, a početak rada je bio u 2001. godini.

Važno je spomenuti kako su prethodno spomenute reforme provedene u razdoblju stvaranja Hrvatske neovisnosti koje je zahtijevalo financiranje obrane, obnove, skrbi za prognanike, izbjeglice i ratne stradalnike, izgradnju infrastrukture. Također, u tom razdoblju Hrvatska je preuzela obvezu vraćanja duga bivše države.

U 1998. godini su ukinuti doprinosi za dječji doplati te vodoprivredni doprinosi, iste je preuzeo državni proračun te je time započeto razdoblje snižavanja troškova rada. Dodatno opterećenje proračuna je zahtijevala reforma mirovinskog i zdravstvenog sustava osiguranja. Tijekom 1999. godine zbog međusobnih dugovanja i neplaćanja obveza između sektora gospodarstva pogoršala se likvidnost hrvatskog gospodarstva. Porezno opterećenje se smanjuje u 2000. godini što je rezultiralo smanjenjem proračunskih prihoda, a u skladu s time smanjeni su i proračunski rashodi. Također, u navedenoj godini povećan je i neoporezivi dio dohotka, te je povećana neto plaća i uvedena treća stopa poreza na dohodak od 15%, izmijenjen je sustav poreza na dohodak i dobit, a stopa poreza na dobit je smanjena sa 35% na 25% i iste godine uvedene su poticajne mjere za investitore. (Benazić, 2006.)

Kako bi se smanjila nelikvidnost hrvatskog gospodarstva, država je pristupila ka rješavanju dospjelih, a neplaćenih, obveza proračunskih korisnika i izvanproračunskih fondova. U tekućem razdoblju deficit se i dalje povećava čime se otežava efikasno provođenje fiskalne politike.

Od 1. srpnja 2001. godine isplate mirovina su uključene u središnji državni proračun što je razlog zašto se rashodi Zavoda za mirovinsko osiguranje u 2001. godini smanjuju (za 40% u odnosu na 2000. godinu), posljedično tome rashodi središnjeg državnog fonda se povećavaju za 21,8% u odnosu na 2000. godinu. Ostali fondovi bilježe pad rashoda, izuzev sredstva doplatka za djecu koji su svoje rashode udvostručili u 2001. godini u odnosu na 2000. godinu.

U promatranom razdoblju ukupni prihodi konsolidirane države u Republici Hrvatskoj od 1995.-2001. godine su porasli. Vidljivo je da kako su doprinosi od socijalnog osiguranja i indirektni porezi najvažniji pojedinačni porezni prihodi. U 1997. godini smanjeno je porezno opterećenje što je rezultiralo snižavanjem stope poreza na dohodak s 25% na 20% te povećanje neoporezivog dijela dohotka.

Krajem 2000. godine Hrvatski sabor je donio izmjene i dopune osam poreznih zakona koji su stupili na snagu 1. siječnja 2001. godine te je ujedno time reforma poreznog sustava privedena kraju. Prihodi od poreza na dodanu vrijednost povećavaju svoj udio u ukupnim poreznim prihodima konsolidirane opće države sa 33,5% u 2000. na 35,0% u 2001. godini. Navedeno upućuje na snažniju gospodarsku aktivnost tijekom 2000. i 2001. godine.

Značajan utjecaj na ukupne prihode imao je Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o javnim cestama. Ovom izmjenom Hrvatska uprava za ceste 1. travnja 2001. prestaje biti korisnikom državnog proračuna, pa se dio trošarina na naftu i naftne derivate namjenski izdvaja za izgradnju cesta.

U 2000. godini zbog sklapanja brojnih bilateralnih i multilateralnih sporazuma o slobodnoj trgovini dolazi do značajnijih izmjena u porezima na međunarodnu trgovinu i transakcije čime se utjecalo na smanjenje carinskih prihoda za 11,5% u 2000. godini u odnosu na prethodnu.

Izmjenama Zakona o porezu na dohodak u 1999. god. željelo se utjecati na porezno rasterećenje nižih razina dohodaka, navedena mjera se nastavila provoditi i u 2000. godini. S 1. siječnja 2001. godine na snagu su stupile izmjene Zakona o porezu na dohodak, čime se je utjecalo i na povećanje osobnog odbitka s 1 000 na 1 205 kuna. Navedene promjene u poreznom sustavu prvenstveno su bile usmjerene ka pravednijoj raspodjeli poreznog opterećenja u društvu. (Godišnje izvješće, 2001.)

Tablica 2. Prihodi i rashodi konsolidirane opće države u razdoblju od 1995. godine do 2001. godine

	Ostvarenje						u 000 HRK
	1995.	1996.	1997.	1998.	1999.	2000.	2001.
UKUPNI PRIHODI I POTPORE	47.440.127	54.385.156	60.200.150	72.737.584	75.009.716	74.620.000	78.843.000
I. Ukupni prihodi	47.430.146	54.371.483	60.128.023	72.686.720	75.003.129	74.605.000	78.843.000
1. Tekući prihodi	46.451.138	52.778.745	58.986.750	69.946.535	68.027.842	70.867.000	72.777.000
Porezni prihodi	43.677.476	47.962.322	53.282.305	64.505.755	62.395.078	65.049.000	67.019.000
Neporezni prihodi	2.773.661	4.816.423	5.704.445	5.440.780	5.632.764	5.818.000	5.758.000
2. Kapitalni prihodi	979.009	1.592.738	1.195.273	2.740.185	6.975.287	3.738.000	6.066.000
II. Potpore	9.981	13.670	18.126	50.864	6.587	15.000	0
UKUPNI RASHODI I NETO POSUDBE	48.139.844	54.784.640	61.697.267	72.059.343	78.199.599	82.308.000	84.064.000
III. Ukupni rashodi	47.881.837	54.297.299	61.057.789	70.871.366	76.574.687	81.036.000	82.841.000
1. Tekući rashodi	43.409.085	46.941.087	53.608.116	61.341.807	66.484.940	73.175.000	75.404.000
2. Kapitali rashodi	4.472.752	7.356.212	7.449.672	9.529.559	1.089.747	7.861.000	7.437.000
3. Posudbe umanjene za otplate	258.007	487.341	639.478	1.187.977	1.564.912	1.272.000	1.223.000
TEKUĆI DEFICIT/SUFICIT	3.048.771	5.846.352	5.387.786	8.604.728	1.542.963	-2.308.000	-2.627.000
UKUPNI DEFICIT/SUFICIT	-699.717	-399.487	-1.497.118	678.241	-3.129.883	-7.688.000	-5.221.000

Izvor: Godišnje izvješće Ministarstva financija iz 1998., 2001. i 2002. godine,
Ministarstvo financija Republike Hrvatske

Tablica 2. prikazuje prihode i rashode konsolidirane opće države u razdoblju od 1995. godine do 2001. godine. Prihodi se kreću u rasponu od 47,4 do 78,8 milijardi kuna što je povećanje od 66,19%, dok se rashodi kreću u rasponu od 48,1 do 84,0 milijardi kuna što je povećanje od 74,62%.

Ukupni prihodi i potpore u promatranom razdoblju imaju tendenciju rasta te su u 2001. godini iznosili 78,8 milijarde kuna što je povećanje od 31,4 milijarde kuna u odnosu na 1995. godinu. Tekući prihodi iz godine u godinu bilježe porast te u ukupnim prihodima u 2001. godini sudjeluju u iznosu od 72,7 milijuna kuna, dok na početku promatranog razdoblja sudjeluju tek u iznosu od 46,4 milijarde kuna.

Što se ukupnih rashoda i neto potpora tiče, u promatranom razdoblju bilježe rast. Tako u 2001. godini iznose 84,0 milijarde kuna što je povećanje od 35,9 milijarde kuna u odnosu na 1995. godinu.

Zbog tendencije rasta ukupnih rashoda nad ukupnim prihodima u promatranom razdoblju prisutan je deficit u konsolidiranom proračunu opće države. Ukupni deficit u promatranom razdoblju ima tendenciju rasta i pada, a u 2001. godini deficit iznosi 5,2 milijarde kuna što je povećanje deficita u odnosu na 1995. godinu za 4,5 milijarde kuna.

U 1998. godini po prvi puta je ostvaren konsolidirani ukupni višak što je posljedica uvođenja poreza na dodanu vrijednost te njegovog metodološkog provođenja. Nakon 1998. godine prisutan je sve veći jaz između ukupnih prihoda i ukupnih rashoda konsolidirane opće države, odnosno prisutan je deficit konsolidiranog proračuna opće države.

U tablici 3. pratimo trendove kretanja ukupnih prihoda i ukupnih rashoda unutar konsolidirane opće države prikazane prema razinama fiskalne vlasti u Republici Hrvatskoj u razdoblju od 1995. do 2001. godine. Podaci u tablici su iskazani kao udjeli u BDP-u.

Podaci ukazuju na trend rasta javne potrošnje konsolidirane opće države kao rezultat ubrzanog realnog rasta rashoda izvanproračunskih korisnika, a manjim dijelom i porastom rashoda lokalne uprave i samouprave. Upravo navedeni trend rasta javnih rashoda ukazuje na fiskalnu neravnotežu te povećanje deficita naročito u 2000. godini.

Ukupni prihodi konsolidirane opće države sudjelovali su s udjelom u BDP-u od 47,54% u 2001. godini što je za 0,68 postotnih poena manje u odnosu na 1995. godinu. Udio državnog proračuna u BDP-u je 32,43% u 2001. godini, a 1995. godine udio je iznosio 28,47% što pokazuje da se udio državnog proračuna u BDP-u povećao za 3,96 postotnih poena. Udio izvanproračunskih korisnika u BDP-u 2001. godine iznosio je 11,01% što je smanjenje za 4,43 postotna poena u odnosu na 1995. godinu (15,44%). U izvanproračunske korisnike u 2001. godini tako i u 1995. godini ulaze sljedeći fondovi: Fond mirovinskog i invalidskog osiguranja, Fond zdravstvenog osiguranja, Fond za zapošljavanje, Sredstva doplatka za djecu i Hrvatska vodoprivreda. Prihodi lokalne uprave i samouprave u 2001. godini sudjeluju s udjelom u BDP-u od 4,19% što je za 0,21 postotni poen manje u odnosu na 1995. godinu kada su imali udio od 4,40%.

Ukupni rashodi konsolidirane opće države sudjelovali su s udjelom u BDP-u od 49,96% u 2001. godini što je povećanje od 1,03 postotnih poena u odnosu na 1995. godinu. Udio rashoda državnog proračuna u BDP-u je 27,18 u 2001. godini, a 1995. godine

udio je iznosio 26,46% što pokazuje da se udio državnog proračuna u BDP-u povećao za 0,72 postotnih poena. Udio izvanproračunskih korisnika u BDP-u 2001. godine iznosio je 18,43% što je povećanje za 0,16 postotna poena u odnosu na 1995. godinu (18,27%). Rashodi lokalne uprave i samouprave u 2001. godini sudjeluju s udjelom u BDP-u od 4,35% što je za 0,15 postotna poena više u odnosu na 1995. godinu kada su imali udio od 4,20%.

Tablica 3. Konsolidirana opća država prema razinama fiskalne vlasti kao udio u BDP (%) u razdoblju od 1995. godine do 2001. godine

	Udio u BDP (%)						
	1995.	1996.	1997.	1998.	1999.	2000.	2001.
Ukupni prihodi i dotacije	48,22	50,37	48,62	52,86	52,56	48,93	47,60
Državni proračun	28,47	29,05	27,34	31,84	32,49	29,27	31,64
Izvanproračunski fondovi	15,44	1,65	15,62	15,31	14,65	14,31	11,84
1. Fond mirovinskog i invalidskog osiguranja	8,79	8,80	8,83	7,70	7,47	7,31	3,47
2. Fond zdravstvenog osiguranja	4,59	4,77	4,66	5,93	6,00	5,79	6,16
3. Fond za zapošljavanje	0,70	0,62	0,51	0,51	0,53	0,53	0,55
4. Sredstva doplatka za djecu	0,79	0,18	0,79	0,39	0,01	0,00	0,00
5. Hrvatske autoceste	-	-	-	-	-	-	0,42
6. Hrvatske ceste	-	-	-	-	-	-	0,07
7. Hrvatska vodoprivreda	0,56	0,64	0,84	0,77	0,65	0,69	0,64
8. Državna agencija za osiguranje štednih uloga i sanaciju banaka	-	-	-	-	-	-	0,36
9. Hrvatski fond za privatizaciju	-	-	-	-	-	--	0,17
Lokalna uprava i samouprava	4,40	5,67	5,66	5,71	5,42	5,35	4,12
Ukupni rashodi i posudbe umanjani za otplate	48,93	50,74	49,83	52,37	54,76	53,97	50,75
Državni proračun	26,46	25,35	23,52	24,42	24,89	23,83	26,17
Izvanproračunski fondovi	18,27	19,71	20,61	21,88	24,08	24,72	20,31
1. Fond mirovinskog i invalidskog osiguranja	9,01	9,69	11,14	11,75	13,31	13,23	7,32
2. Fond zdravstvenog osiguranja	7,20	7,74	7,06	7,83	8,35	9,13	7,95
3. Fond za zapošljavanje	0,45	0,63	0,58	0,42	0,58	0,65	0,59
4. Sredstva doplatka za djecu	0,83	0,79	0,81	0,75	0,80	0,82	1,49
5. Hrvatske autoceste	-	-	-	-	-	-	0,76
6. Hrvatske ceste	-	-	-	-	-	-	0,69
7. Hrvatska vodoprivreda	0,78	0,87	1,02	1,13	1,04	0,89	0,77
8. Državna agencija za osiguranje štednih uloga i sanaciju banaka	-	-	-	-	-	-	0,70
9. Hrvatski fond za privatizaciju	-	-	-	-	-	-	0,03
Lokalna uprava i samouprava	4,20	5,67	5,69	6,07	5,79	5,42	4,28
Ukupni višak (+)/manjak (-)	-0,71	-0,37	-1,21	0,49	-2,19	-5,04	-3,15

Izvor: Godišnje izvješće Ministarstva financija iz 1998., 2001. i 2002. godine,
Ministarstvo financija Republike Hrvatske

Tablica 4. Omjer ukupnih prihoda i ukupnih rashoda u konsolidiranom proračunu opće države u razdoblju od 1995. godine do 2001. godine

Izvor: Izračun autorice

Godine	Ukupni prihodi u 000 HRK	Ukupni rashodi u 000 HRK	Razlika u 000 HRK	Omjer u %
1995.	47.440.127	48.139.844	-699.717	98,55
1996.	54.385.153	54.784.640	-399.487	99,27
1997.	60.200.150	61.697.267	-1.497.117	97,57
1998.	72.737.584	72.059.343	678.241	100,94
1999.	75.009.716	78.139.599	-3.129.883	95,99
2000.	74.620.000	82.308.000	-7.688.000	90,66
2001.	78.843.000	84.064.000	-5.221.000	93,79

Tablica 4. prikazuje omjer ukupnih prihoda i ukupnih rashoda u konsolidiranom proračunu opće države u Republici Hrvatskoj za razdoblje od 1995. godine do 2001. godine.

U 1998. godini po prvi puta je ostvaren konsolidirani ukupni višak što se može vidjeti u tablici 3., uzrok tome je znatno brži rast prihoda nad rashodima proračuna. Omjer prihoda i rashoda u navedenoj godini iznosio je 100,94%.

Nakon 1998. godine omjer prihoda i rashoda konsolidiranog proračuna opće države je u padu. Omjer prihoda i rashoda u 2001. godini iznosi 93,79% što je 7,15 postotna poena manje u odnosu na 1998. godinu.

4.2. Konsolidirani proračun opće države od 2002. do 2014. godine

U ovom dijelu rada bit će analiziran konsolidirani proračun Republike Hrvatske u razdoblju od 2002. godine do 2014. godine. Tijekom promatranog razdoblja vidljive su značajne promjene unutar prihoda i rashoda konsolidirane opće države prema razinama fiskalne vlasti. Promjene su uzrokovane provođenjem raznih mjera koje će detaljno biti objašnjene u daljnjem tekstu. Ujedno su uzrokovane zbog promjene provođenja metodologije statistike kod MMF (Međunarodni monetarni fond) kao i GFS (Government finance statistic).

Značajne institucionalne promjene koje su započete u 2001. godini provedene su i u narednim godinama. Pa je tako od 1. srpnja 2001. godine središnji državni proračun preuzeo rashode za isplatu mirovina od Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje. Istodobno su prihodi od doprinosa mirovinskog osiguranja uključeni u prihode središnjeg državnog proračuna. Pored toga, krajem 2001. godine osnovana su dva nova izvanproračunska fonda: Fond za razvoj i zapošljavanje te Fond za regionalni razvoj, ujedno isti fondovi preuzeli su jedan dio aktivnosti državnog proračuna te prihode od procesa privatizacije. Novoosnovani fondovi prestaju biti izvanproračunski fondovi s 1. siječnjem 2003. godine te ulaze u obuhvat središnjeg proračuna.

Od 1. siječnja 2002. godine kroz sustav Riznice u središnji državni proračun ulaze prihodi od doprinosa za zdravstveno osiguranje te rashodi za doprinose zdravstvenog osiguranja. Nadalje, od 1. siječnja 2002. godine, prihodi od doprinosa za zapošljavanje te rashodi za doprinose za zapošljavanje preuzeti od Hrvatskog zavoda za zapošljavanje kroz sustav Riznice, također, ulaze u središnji državni proračun.

Nadalje, od 1. siječnja 2003. godine u obuhvat izvanproračunskih korisnika ulaze sljedeće državne agencije: Hrvatske autoceste, Hrvatske ceste, Državna agencija za osiguranje štednih uloga i sanaciju banaka i Hrvatski fond za privatizaciju. Navedene promjene imale su utjecaj na odnos prihoda i rashoda između razine središnje države te izvanproračunskih korisnika. Promjene su uzrokovale jaz u relativnim omjerima između pojedinih razina fiskalne vlasti.

Od 1. siječnja 2004. godine osnivanjem Fonda za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost proširen je obuhvat izvanproračunskih fondova i agencija. Navedeni fond

je osnovan radi osiguranja dodatnih sredstava za financiranje projekata, programa i sličnih aktivnosti koje su usmjerene ka zaštiti, očuvanju i unapređenju okoliša. (Godišnje izvješće, 2002.-2003.)

Tijekom 2005. godine nastavljena je fiskalna prilagodba koja je započeta u prethodnim godinama. Značajne promjene koje su se dogodile odnosile su se na eliminiranje skrivenih subvencija Hrvatskim željeznicama, uvedena je kontrola nad fiskalnim operacijama i potencijalima obvezama, proširen je jedinstveni račun Riznice, osnovani su odjeli interne revizije kod svih proračunskih korisnika središnje države, pojačano je objavljivanje podataka, znatno je umanjeno financiranje vanjskih izvora te je poboljšano upravljanje javnim dugom. Ograničeno je izdavanje kreditnih jamstva države, te su reducirane potrebe za zaduživanjem velikih javnih poduzeća. (Godišnje izvješće, 2005.)

Početkom 2007. godine započeta je primjena Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o financiranju lokalne i područne (regionalne) samouprave kako bi se potaknula decentralizacija te uravnoteženje razvoja svih krajeva Hrvatske, ali i kako bi se pojednostavio porezni sustav. Uvedena je diferencirana stopa poreza na dodanu vrijednost na časopise i novine koje izlaze dnevno i periodično. Sljedeća izmjena koja se dogodila u 2007. godini je ulazak fondova socijalnog osiguranja (Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje, Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje i Hrvatski zavod za zapošljavanje) u državni proračun. Zatim, kako bi se potaknuo daljnji razvoj održivog sustava financiranja temeljen na suvremenim standardima, donesena je Strategija unapređenja i modernizacije procesa u sustavu Državne riznice 2007. – 2011.. (Godišnje izvješće, 2007.)

U drugom polugodištu 2008. godine dolazi do promjene makroekonomskih uvjeta u odnosu na prvo polugodište iste godine. Makroekonomske promjene su se prvenstveno očitovale kroz smanjenje gospodarske aktivnosti, a što se prvenstveno odrazilo na smanjenje ukupnih prihoda. Unatoč tome, ostvarene su znatne uštede na rashodovnoj strani proračuna što nije imalo negativan utjecaj na planirani proračunski manjak. (Godišnje izvješće, 2008.)

Tijekom 2008. godine proračunska sredstva prvenstveno su bila usmjeravana za programe koji su bili namijenjeni za poticanje gospodarstva te smanjenju utjecaja globalnih kretanja na standard stanovništva. Velika važnost je dana i programima za

poticanje poduzetništva razvoju turizma, ribarstva te poljoprivrede. Velika izdvajanja bila su usmjerena za socijalno osjetljive skupine stanovništva (umirovljenici, roditelji, djeca, nezaposleni, mladež te osobe s invaliditetom). (Godišnje izvješće, 2008.)

Od 2008. godine djeluje pet izvanproračunskih korisnika, a to su: Hrvatske vode, Fond za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost, Hrvatske ceste, Državna agencija za osiguranje štednih uloga i sanaciju banaka i Hrvatski fond za privatizaciju. Navedeni izvanproračunski fondovi su ostvarili ukupno 4,2 milijarde kuna prihoda, a ukupni rashodi izvanproračunski korisnika su iznosili 5,3 milijarde kuna.

Od 1. siječnja 2009. godine na snagu stupa novi Zakon o proračunu prema kojem Hrvatski sabor uz državni proračun za sljedeću proračunsku godinu po prvi puta donosi projekcije proračuna za sljedeće dvije godine. Nepovoljna makroekonomska kretanja iz drugog polugodišta 2008. godine nastavljena su i u 2009. godini čime se stvorila potreba za novim mjerama kako bi se osigurala stabilnost i likvidnost javnih financija. Sukladno s time u veljači 2009. godine donesen je paket mjera koji je sadržavao deset antirecesijskih mjera. U okviru navedenog paketa mjera po prvi puta u 2009. godini donesen je prvi rebalans proračuna kojim su ukupni prihodi smanjeni za 2,4 postotna boda BDP-a, a ukupni rashodi za 1,4 postotna boda BDP-a u odnosu na plan proračuna.

Na prihodovnoj strani donesene su zakonske izmjene u poreznom sustavu, a one su obuhvaćale: promjenu opće stope poreza na dodanu vrijednost koja je povećana s 22% na 23%, uveden je poseban porez na plaće, mirovine i druge primitke, donesen je Zakon o posebnom porezu na primitke od samostalne djelatnosti i ostale primitke, Zakonom o naknadi za pružanje usluga u pokretnim elektroničkim komunikacijskim mrežama je uvedeno plaćanje naknade za pružanje usluga pokretnih elektroničkih mreža u iznosu od 6% osnovice te su se ujednačili kriteriji oporezivanja plovila i zrakoplova s kriterijima oporezivanja osobnih automobila i motocikala.

Na rashodovnoj strani izvršena je preraspodjela unutar proračuna, dodatno je smanjena osnovica za obračun plaća državnih službenika za daljnjih 5%, smanjene su mirovine koje su određene Zakonom o pravima i dužnostima zastupnika u Hrvatskom saboru za 10%, ukinuta je mjera besplatnog prijevoza srednjoškolaca te je ujedno ukinuta mjera besplatnih udžbenika za sve učenike, osim za učenike slabijeg imovinskog stanja. (Godišnje izvješće, 2009.)

U 2010. godini zabilježena su negativna kretanja u gospodarstvu kao i pad realnog bruto domaće proizvoda što je sve posljedica svjetske financijske i gospodarske krize. Vlada RH pokrenula je razne modele financiranja kako bi se stvorili temelji za izlazak iz krize, a ujedno bi se njima ojačao gospodarski rast i razvoj. Vlada je u travnju 2010. godine izradila Program gospodarskog oporavka. U sklopu navedenog programa Vlada je provela izmjene u sustavu poreza na dohodak (smanjen je broj poreznih stopa te su ukinute porezne olakšice) te su promijene granice razreda oporezive osnovice na koje se primjenjuju nove stope poreza na dohodak (dosadašnja stopa od 15% smanjena je na 12%, ukinute su stope od 35% i 40% te se uvela nova stopa od 40%). Navedenim izmjenama utjecalo se na povećanje dohotka osoba s nižim dohocima, povećani su neto primici građana za oko 1,5 milijun građana. Zakonom o posebnom porezu na plaće, mirovine i druge primitke obustavljeno je usklađivanje mirovina u 2010. godini. (Godišnje izvješće, 2010.)

U kolovozu 2010. godine donesen je rebalans proračuna. U skladu s rebalansom proračuna ukupni prihodi državnog proračuna za 2010. godinu smanjeni su za 4,6 milijardi kuna u odnosu na prvobitni plan pa iznose 108,0 milijardi kuna. Ukupni planirani rashodi za 2010. godinu bili su planirani u iznosu od 120,3 milijarde kuna. Uštedama u rashodima proračuna, potrošnja je smanjena za 1,5 milijardi kuna. Kako se stvorila potreba za dodatnim sredstvima u pojedinim kategorijama rashoda što se prvenstveno odnosi na mirovine (356,7 milijuna kuna), naknade za nezaposlene (386,4 milijuna kuna), poticaje u poljoprivredi (600,6 milijuna kuna), naknade za štete uzrokovane elementarnim nepogodama (300,0 milijuna kuna) i dr. utjecaj rebalansa, na dodatne potrebe za sredstvima, je povećanje rashoda za 1,2 milijarde kuna. (Godišnje izvješće, 2010.) Ukupni prihodi izvanproračunskih korisnika u 2010. godini iznosili su 3,3 milijarde kuna. Ukoliko se promatra njihova struktura, najveći dio odnosi se na Hrvatske vode 1,5 milijarde kuna, dok najmanji dio prihoda ima Državna agencija za osiguranje štednih uloga i sanaciju banaka. Dok su rashodi izvanproračunskih korisnika u 2010. godini iznosili 4,2 milijarde kuna. U njihovoj strukturi najviše ima Hrvatske vode u iznosu od 1,7 milijuna kuna. Područne jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave iste godine ostvarili su ukupno 12,9 milijardi kuna, dok su im rashodi iznosili 13,0 milijardi kuna.

Fiskalna kretanja u 2012. godini obilježena su nastavkom nepovoljnih gospodarskih kretanja. U istoj godini nastavljeno je provođenje reformi koje su usmjere jačanju

kvalitete javnih financija na prihodnoj i na rashodnoj strani državnog proračuna. U istoj godini u državni proračun su uključene sve transakcije Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje, Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje i Hrvatskog zavoda za zapošljavanje. Navedene godine su se dogodile promjene kod izvanproračunskih korisnika pa tako od 31. ožujka 2011. godine Hrvatski fond za privatizaciju prestaje sa radom, Agencija za upravljanje državnom imovinom do 1. travnja 2011., a nakon njeno poslovanje preuzima Centar za restrukturiranje i prodaju od 1. listopada 2013. godine.

Tijekom 2013. godine izvršena su dva rebalansa proračuna (u travnju i u studenom). Oba rebalansa proračuna posljedica su smanjenja očekivanog rasta gospodarstva pa su smanjivani planirani prihodi te su se tražile odgovarajuće uštede u svim stavkama na rashodovnoj strani proračuna. Iste godine, Hrvatska ulazi u EU što je negativno utjecalo na državni proračun. U 2013. godini u obuhvat proračuna opće države ulazili su sljedeći izvanproračunski korisnici: Hrvatske vode, Fond za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost, Hrvatske ceste, Državna agencija za osiguranje štednih uloga i sanaciju banaka te Agencija za upravljanje državnom imovinom. Od 1. listopada 2013. godine s radom je započeo Centar za restrukturiranje i prodaju. Općine, gradovi i županije prihode za financiranje poslova iz samoupravnog djelokruga osiguravaju u svojem proračunu.

Tijekom 2014. godine obuhvat proračuna opće države ulaze sljedeći izvanproračunski korisnici: Hrvatske vode, Fond za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost, Hrvatske ceste, Državna agencija za osiguranje štednih uloga i sanaciju banaka i Centar za restrukturiranje i prodaju.

Tablica 5. Prihodi i rashodi konsolidirane opće države prema razinama vlasti u razdoblju od 2002. do 2014. godine

	Ostvarenje												000 HRK
	2002.	2003.	2004.	2005.	2006.	2007.	2008.	2009.	2010.	2011.	2012.	2013.	2014.
Prihodi	82.895.736	89.314.501	96.426.967	103.100.941	112.293.777	126.716.000	134.737.775	128.087.106	123.709.173	123.024.529	126.131.604	125.878.640	131.916.723
Državni proračun	69.651.075	74.677.474	80.463.518	85.653.010	95.234.057	108.296.963	115.766.517	110.251.211	107.457.602	107.067.244	109.558.431	108.581.764	114.015.605
Izvanproračunski korisnici	5.412.965	6.109.081	6.555.766	6.989.463	5.158.548	5.040.018	4.223.781	3.804.235	3.351.565	3.307.063	3.312.348	3.462.570	4.009.770
Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje	110.074	103.501	129.892	38.010	293.485	-	-	-	-	-	-	-	-
Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje	467.497	822.183	663.139	863.868	848.683	-	-	-	-	-	-	-	-
Hrvatski zavod za zapošljavanje	25.278	17.573	15.507	18.855	18.363	-	-	-	-	-	-	-	-
Hrvatske vode	1.098.582	1.150.333	1.224.431	1.227.794	1.526.851	1.992.025	2.058.621	1.922.807	1.668.312	1.584.711	1.574.858	1.714.897	1.991.817
Fond za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost	-	-	170.748	214.737	659.840	1 102 946	1.221.187	1.168.578	1.040.675	1.069.043	1.049.285	1.032.526	1.271.644
Fond za razvoj i zapošljavanje	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Fond za regionalni razvoj	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Hrvatske autoceste	1.695.972	1.927.787	2.295.423	2.547.003	1.271.125	1.375.336	-	-	-	-	-	-	-
Hrvatske ceste	1.208.654	1.379.782	1.417.787	1.474.714	64.749	119.946	80.970	112.840	86.234	57.462	55.417	51.460	54.039
Državna agencija za osiguranje štednih uloga i sanaciju banaka	617.914	581.931	575.893	367.438	409.581	391.441	808.342	566.470	529.642	552.819	576.101	597.248	749.263
Hrvatski fond za privatizaciju	188.883	125.991	62.946	237.044	65.871	58.324	54.661	33.540	26.702	1.892	-	-	-
Agencija za upravljanje državnom imovinom	-	-	-	-	-	-	-	-	-	41.136	56.687	49.247	-
Centar za restrukturiranje i prodaju	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	17.192	87.007
Proračune jedinica lokalne i područne samouprave	7.831.695	8.527.946	9.407.683	10.458.468	11.901.172	13.379.019	14.747.477	14.031.660	12.900.006	12.650.222	13.260.825	13.834.306	13.891.348
Rashodi	81.318.571	87.295.863	94.286.501	100.510.748	107.721.681	118.770.466	130.258.596	132.450.162	133.486.091	132.944.571	132.413.362	138.217.247	139.532.184
Državni proračun	66.518.447	73.257.177	80.607.176	85.239.872	90.525.330	100.963.318	111.299.734	114.305.037	116.237.015	116.163.322	115.318.008	119.880.768	121.753.270
Izvanproračunski korisnici	7.805.952	6.135.543	5.080.273	5.556.950	6.726.778	6.015.102	5.308.117	4.217.593	4.205.199	4.151.516	3.838.097	4.482.522	3.995.492
Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje	1.575.181	1.844.077	587.420	382.162	565.857	-	-	-	-	-	-	-	-
Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje	1.263.096	888.105	831.295	914.345	931.628	-	-	-	-	-	-	-	-
Hrvatski zavod za zapošljavanje	239.458	140.387	141.333	145.931	155.002	-	-	-	-	-	-	-	-
Hrvatske vode	1.125.187	1.427.067	1.426.283	1.489.465	1.773.976	2.086.600	2.313.713	1.709.514	1.754.034	1.436.667	1.439.850	1.455.114	1.486.771
Fond za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost	-	-	32.443	112.453	694.939	1.047.292	1.063.919	1.111.093	954.303	884.255	933.983	834.969	1.039.645
Fond za razvoj i zapošljavanje	1.949.105	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Fond za regionalni razvoj	162.364	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Hrvatske autoceste	343.256	692.490	752.254	1.085.077	1.272.713	1.509.357	-	-	-	-	-	-	-
Hrvatske ceste	726.445	840.372	934.630	1.062.405	1.226.934	1.235.792	1.588.743	1.047.978	1.405.891	1.320.918	1.276.972	1.478.081	1.205.872
Državna agencija za osiguranje štednih uloga i sanaciju banaka	301.665	251.360	314.474	182.993	27.354	47.820	254.706	267.167	16.967	408.867	89.460	538.282	174.655
Hrvatski fond za privatizaciju	120.195	51.685	60.141	182.119	78.375	88.241	87.063	81.841	74.004	16.161	-	-	-
Agencija za upravljanje državnom imovinom	-	-	-	-	-	-	-	-	-	84.648	97.832	138.861	-
Centar za restrukturiranje i prodaju	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	37.215	88.549
Proračuni jedinica lokalne i područne samouprave	6.994.172	7.903.143	8.599.052	9.713.927	10.469.573	11.819.046	13.650.745	13.927.532	13.043.877	12.629.733	13.257.257	13.853.957	13.783.422
Ukupni višak (+) / manjak (-)	1.577.165	2.018.638	2.140.466	2.590.193	4.572.096	7.945.534	4.479.179	-4.363.056	-9.776.918	-9.920.042	-6.281.758	-12.338.607	-7.615.461

Izvor: Statistički ljetopisi Državnog zavoda za statistiku Republike Hrvatske

Tablica 5. prikazuje trendove kretanja ukupnih prihoda i ukupnih rashoda unutar konsolidirane opće države prikazane prema razinama fiskalne vlasti.

Ukupni prihodi konsolidirane opće države u Republici Hrvatskoj u 2014. godini u odnosu na 2002. godinu su porasli za 49,0 milijardi kuna (2014. godine iznose 131,9 milijardi kuna, a 2002. godine su iznosili 82,8 milijardi kuna). U ukupnim prihodima najviše sudjeluju prihodi državnog proračuna koji su u 2014. godini u odnosu na 2002. godinu porasli za 44,4 milijarde kuna.

Izvanproračunski korisnici su zabilježili smanjenje prihoda u 2014. godini te su oni iznosili 4,0 milijarde kuna što je smanjenje za 1,4 milijardu kuna u odnosu na 2002. godinu kada su iznosili 5,4 milijarde kuna. Hrvatske vode te Državna agencija za osiguranje štednih uloga su zabilježili rast prihoda u iznosu od 890 milijuna kuna u 2014. godini u odnosu na 2002. godinu. Tijekom 2002. godine u obuhvat proračuna opće države ulaze sljedeći izvanproračunski korisnici: Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje, Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje, Hrvatski zavod za zapošljavanje, Hrvatske vode, Hrvatske autoceste, Hrvatske ceste, Državna agencija za osiguranje štednih uloga i Hrvatski fond za privatizaciju. Dok u 2014. godini fondovi socijalnog osiguranja (Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje, Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje i Hrvatski zavod za zapošljavanje) ulaze u državni proračun. Osnovan je Fond za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost, Centar za restrukturiranje i prodaju preuzima poslovanje Hrvatskog fonda za privatizaciju, a rad Hrvatskih autocesta preuzimaju Hrvatske ceste.

Prihodi jedinica lokalne i područne samouprave u 2014. godini su iznosili 13,8 milijardi kuna što je rast od 6,0 milijardi kuna u odnosu na 2002. godinu kada su iznosili 7,8 milijardi kuna. U jedinice lokalne i područne samouprave ulaze 53 najveće jedinice koje obuhvaćaju 70% do 80% ukupnih transakcija (20 županija, Grad Zagreb i 32 ostala grada).

Ukupni rashodi konsolidirane opće države u Republici Hrvatskoj u 2014. godini u odnosu na 2002. godinu su porasli za 58,2 milijarde kuna (u 2014. godini su iznosili 139,5 milijarde kuna, a 2002. godine su iznosili 81,3 milijarde kuna). Državni proračun u ukupnim rashodima zabilježio je rast od 58,2 milijardi kuna u 2014. u odnosu na 2002. godinu kada su iznosili 66,5 milijardi kuna.

Rashodi izvanproračunskih korisnika bilježe smanjenje u 2014. godini u odnosu na 2002. godinu, te oni u 2014. godini iznose 3,9 milijarde kuna što je upola manje nego 2002. godine kada su iznosili 7,8 milijarde kuna (smanjenje od 3,8 milijarde kuna). Najviše novčanih sredstava u 2014. godini u odnosu na 2002. godinu bilo je namijenjeno fondu Hrvatske vode u iznosu od 1,4 milijarde kuna što je. Državna agencija za zaštitu štednih uloga bilježe smanjene rashoda za 127 milijuna kuna u 2014. godini u odnosu na 2002. godinu kada su iznosili 301,6 milijuna kuna.

Rashodi jedinica lokalne i područne samouprave u 2014. godini su se udvostručili te su iznosili 13,7 milijuna kuna, dok su 2002. godine iznosili 6,9 milijuna kuna.

U konačnici, u promatranom razdoblju prisutan je proračunski deficit koji iznosi 7,6 milijarde kuna u 2014. godini.

U tablici 6. analiziramo prihode i rashode konsolidirane opće države prema razinama vlasti kao udio u BDP-u (%) u razdoblju od 2002. godine do 2014. godine.

Ako promatramo udio prihoda konsolidiranog proračuna opće države u BDP-u u 2002. godini udio je iznosio 45,74%, a u 2014. godini 40,17% što nam govori da se njihov udio u promatranom razdoblju smanjio za 5,57 postotna poena. Ukoliko pogledamo tablicu 6. vidljivo je da izvanproračunski korisnici imaju udio u BDP-u od 2,99% u 2002. godini, a u 2014. godini bilježe pad udjela na 1,22%, što je pad od 1,77 postotna poena. Promatrajući tablicu 6. vidljivo je da prihodi jedinica lokalne i područne samouprave u 2002. godini u BDP-u imaju udio od 4,32%, dok u 2014. godini 4,23% što je pad za neznatnih 0,09 postotna poena.

Rashodi kao udio u BDP-u onda u promatranom razdoblju bilježe pad u udio BDP-a od 2,39 postotna poena (u 2002. godini iznose 44,87%, a u 2014. godini iznose 42,48%). Rashodi državnog proračuna kao udio u BDP-u bilježe rast od 0,37 postotna poena pa tako u zadnjoj godini promatranog razdoblja udio u BDP-u iznosi 37,07%. Rashodi izvanproračunskih korisnika imaju udio u BDP-u od 4,31% u 2002. godini, a u 2014. godini bilježe pad udjela na 1,22%, što je pad od 3,09 postotna poena. Dok je udio rashoda jedinica lokalne i područne samouprave u BDP-u 2002. godini iznosio 3,86%, dok je u 2014. godini iznosio 4,20% što je povećanje od 0,34 postotna poena.

Tablica 6. Prihodi i rashodi konsolidirane opće države prema razinama vlasti kao udio u BDP-u (%) u razdoblju od 2002. do 2014. godine

	Udio u BDP (%)												
	2002.	2003.	2004.	2005.	2006.	2007.	2008.	2009.	2010.	2011.	2012.	2013.	2014.*
Prihodi	45,74	45,01	38,97	38,66	38,14	39,31	38,75	38,70	37,71	36,99	38,17	38,19	40,17
Državni proračun	38,43	37,64	32,52	32,12	32,34	33,60	33,30	33,31	32,76	32,19	33,15	32,95	34,72
Izvanproračunski korisnici	2,99	3,08	2,65	2,62	1,75	1,56	1,21	1,15	1,02	0,99	1,00	1,05	1,22
Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje	0,06	0,05	0,05	0,01	0,10	-	-	-	-	-	-	-	-
Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje	0,26	0,41	0,27	0,32	0,29	-	-	-	-	-	-	-	-
Hrvatski zavod za zapošljavanje	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	-	-	-	-	-	-	-	-
Hrvatske vode	0,61	0,58	0,49	0,46	0,52	0,62	0,59	0,58	0,51	0,48	0,48	0,52	0,61
Fond za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost	-	-	0,07	0,08	0,22	0,34	0,35	0,35	0,32	0,32	0,32	0,31	0,39
Fond za razvoj i zapošljavanje	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Fond za regionalni razvoj	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Hrvatske autoceste	0,94	0,97	0,93	0,96	0,43	0,43	-	-	-	-	-	-	-
Hrvatske ceste	0,67	0,70	0,57	0,55	0,02	0,04	0,02	0,03	0,03	0,02	0,02	0,02	0,02
Državna agencija za osiguranje štednih uloga i sanaciju banaka	0,34	0,29	0,23	0,14	0,14	0,12	0,23	0,17	0,16	0,17	0,17	0,18	0,23
Hrvatski fond za privatizaciju	0,10	0,06	0,03	0,09	0,02	0,02	0,02	0,01	0,01	0,00	-	-	-
Agencija za upravljanje državnom imovinom	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,01	0,02	0,01	-
Centar za restrukturiranje i prodaju	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,01	0,03
Proračune jedinica lokalne i područne samouprave	4,32	4,30	3,80	3,92	4,04	4,15	4,24	4,24	3,93	3,80	4,01	4,20	4,23
Rashodi	44,87	44,00	38,11	37,69	36,59	36,85	37,46	40,02	40,69	39,97	40,07	41,94	42,48
Državni proračun	36,70	36,92	32,58	31,97	30,75	31,32	32,01	34,54	35,43	34,93	34,90	36,37	37,07
Izvanproračunski korisnici	4,31	3,09	2,05	2,08	2,28	1,87	1,53	1,27	1,28	1,25	1,16	1,36	1,22
Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje	0,87	0,93	0,24	0,14	0,19	-	-	-	-	-	-	-	-
Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje	0,70	0,45	0,34	0,34	0,32	-	-	-	-	-	-	-	-
Hrvatski zavod za zapošljavanje	0,13	0,07	0,06	0,05	0,05	-	-	-	-	-	-	-	-
Hrvatske vode	0,62	0,72	0,58	0,56	0,60	0,65	0,67	0,52	0,53	0,43	0,44	0,44	0,45
Fond za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost	-	-	0,01	0,04	0,24	0,32	0,31	0,34	0,29	0,27	0,28	0,25	0,32
Fond za razvoj i zapošljavanje	1,08	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Fond za regionalni razvoj	0,09	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Hrvatske autoceste	0,19	0,35	0,30	0,41	0,43	0,47	-	-	-	-	-	-	-
Hrvatske ceste	0,40	0,42	0,38	0,40	0,42	0,38	0,46	0,32	0,43	0,40	0,39	0,45	0,37
Državna agencija za osiguranje štednih uloga i sanaciju banaka	0,17	0,13	0,13	0,07	0,01	0,01	0,07	0,08	0,01	0,12	0,03	0,16	0,05
Hrvatski fond za privatizaciju	0,07	0,03	0,02	0,07	0,03	0,03	0,03	0,02	0,02	0,00	-	-	-
Agencija za upravljanje državnom imovinom	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,03	0,03	0,04	-
Centar za restrukturiranje i prodaju	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,01	0,03
Proračuni jedinica lokalne i područne samouprave	3,86	3,98	3,48	3,64	3,56	3,67	3,93	4,21	3,98	3,80	4,01	4,20	4,20
Ukupni višak (+) / manjak (-)	0,87	1,02	0,87	0,97	1,55	2,47	1,29	-1,32	-2,98	-2,98	-1,90	-3,74	-2,32

Izvor: Izračun autorice

* izračun se temelji na izračunu BDP-a kao zbroja četiriju tromjesečnih podataka

Tablica 7. Omjer prihoda i rashoda u konsolidiranom proračunu opće države u razdoblju od 2002. do 2014. godine

Izvor: Izračun autorice

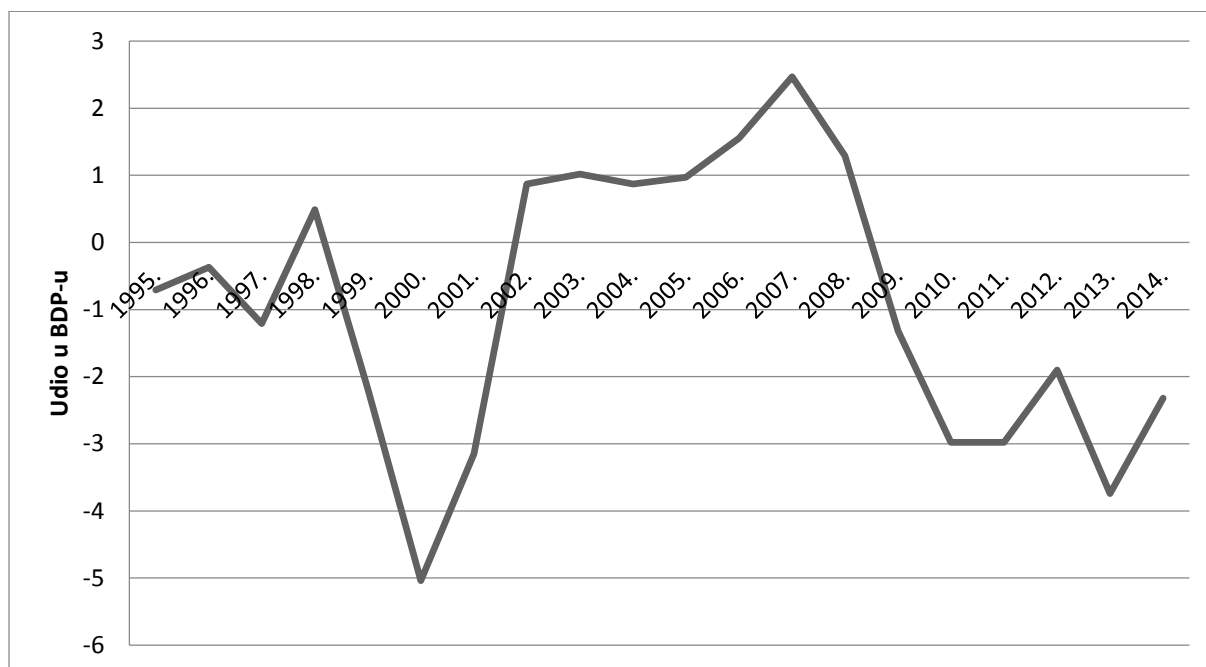
Godine	Ukupni prihodi u 000 HRK	Ukupni rashodi u 000 HRK	Razlika u 000 HRK	Omjer u %
2002.	82.895.736	81.318.571	1.577.165	101,94
2003.	89.314.501	87.295.863	2.018.638	102,31
2004.	96.426.967	94.286.501	2.140.466	102,27
2005.	103.100.941	100.510.748	2.590.193	102,58
2006.	112.293.777	107.721.681	4.572.096	104,24
2007.	126.716.000	118.770.466	7.945.534	106,69
2008.	134.737.775	130.258.596	4.479.179	103,44
2009.	128.087.106	132.450.162	-4.363.056	96,71
2010.	123.709.173	133.486.091	-9.776.918	92,68
2011.	123.024.529	132.944.571	-9.920.042	92,54
2012.	126.131.604	132.413.362	-6.281.758	95,26
2013.	125.878.640	138.217.247	-12.338.607	91,07
2014.	131.916.723	139.532.184	-7.615.461	94,54

Tablica 7. prikazuje omjer prihoda i rashoda u konsolidiranom proračunu opće države u Republici Hrvatskoj za razdoblje od 2002. godine do 2014. godine.

Ukupni prihodi kao i ukupni rashodi konsolidiranog proračuna opće države bilježe rast, te je sve veći jaz između ukupnih prihoda i ukupnih rashoda. Tako u 2014. godini u konsolidiranom proračunu opće države je prisutan deficit od 7,6 milijardi kuna, dok je u 2002. godini prisutan suficit od 1,5 milijardi kuna. Omjer prihoda i rashoda u 2014. godini je smanjen za 7,40 postotnih poena te je njihov omjer u 2014. godini iznosio 94,54%, dok je u 2002. godini iznosi 101,94%.

Također, vidljivo je da je omjer ukupnih prihoda i ukupnih rashoda od 2002. godine do 2008. godine znatno veći nego u godinama nakon 2008. godine. Razlog tome su makroekonomske promjene koje su uzrokovale smanjenje gospodarske aktivnosti, što se odrazilo na smanjenje ukupnih prihoda. Posljedično tome, omjer prihoda i rashoda u 2009. godini je manji za 6,73 postotna poena u odnosu na 2008. godinu kada je omjer iznosio 103,44%.

Grafikon 1. Deficit/suficit konsolidiranog proračuna opće države kao udio u BDP-u u razdoblju od 1995. godine do 2014. godine



Izvor: Izračun autorice

Grafikon 1. prikazuje deficit/suficit konsolidiranog proračuna opće države kao udio u BDP-u u razdoblju od 1995. godine do 2014. godine.

Na grafikonu su vidljive oscilacije deficita/suficita konsolidiranog proračuna opće države kao udio u BDP-u u promatranom razdoblju. Na početku razdoblja prisutan je deficit konsolidiranog proračuna kao udio u BDP-u te je on iznosio 0,71%. Trend deficita konsolidiranog proračuna prisutan je sve do 2014. godine te godine iznosi 2,32%. Promatrajući deficit na početku razdoblja i na kraju razdoblja on je povećan za 1,61 postotni poen što pokazuje da se deficit od 1995. godine do 2014. godine utrostručio.

U 1998. godini po prvi puta je ostvaren suficit konsolidiranog proračuna opće države što je posljedica uvođenja poreza na dodanu vrijednost te njegovog metodološkog provođenja. Nakon 1998. godine prisutan je sve veći jaz između ukupnih prihoda i ukupnih rashoda konsolidirane opće države, odnosno prisutan je deficit konsolidiranog proračuna opće države.

5. ZAKLJUČAK

Proračun je brojčano izražen program državnih aktivnosti i mjera za njihovo izvršenje. Država proračunom planira prihode i rashode, odnosno koliko će novca i na koji način prikupiti u jednoj godini (prihodi), te koliko će novca potrošiti u toj godini i u koju namjenu (rashodi). Ujedno, služi kao instrument ekonomske politike kojom se utječe na ekonomsko stanje zemlje (zaposlenost, štednju, potrošnju, inflaciju itd.).

Političke, ekonomske, socijalne i druge specifičnosti svake suvremene zemlje određuju koja će se proračunska načela upotrebljavati kod proračunskog procesa. Proračun se donosi u skladu sa načelom jedinstva, načelom točnosti, načelom univerzalnosti, načelom dobrog financijskog upravljanja te načelom transparentnosti.

Radom je analiziran konsolidirani proračun opće države u Republici Hrvatskoj u razdoblju od 1995. do 2014. godine. Analizom je vidljivo kako ukupni prihodi, a tako i ukupni rashodi konsolidiranog proračuna opće države osciliraju po godinama. Raspon ukupnih prihoda u promatranom razdoblju kreće se od 47,4 mlrd kn do 131,9 mlrd kn što je povećanje od 178,07%. Ukupni rashodi u promatranom razdoblju kreću se u rasponu od 48,1 mlrd kn do 139,5 mlrd kn što je povećanje od 189,85%. Ukoliko se trend prevelikih ukupnih rashoda nastavi država će se sve više morati zaduživati što će sve morati platiti građani i poduzeća. Nastavi li se nesrazmjer u ukupnim prihodima i ukupnim rashodima, u konsolidiranom proračunu opće države i dalje će biti prisutan sve veći deficit.

Također, česti rebalansi državnog proračuna, kao i velika povećanja, ali i smanjenja prihoda, rashoda i deficita upućuju na nerealno planiranje kao i nedovoljno vođenje računa o gospodarskim kretanjima.

Kako bi se stvorila stabilnija fiskalna politika, potrebno je izbjegavati nagle promjene u proračunskome sustavu, poboljšati kvalitetu makroekonomskih pokazatelja koji su temelj za izradu proračuna, potrebno je preciznije isplanirati i najmanje javne prihode kao i javne rashode. Također, je potrebno donijeti kvalitetne pravne okvire čime se prvenstveno podrazumijevaju kvalitetni zakoni o fiskalnoj odgovornosti. Primjenom zakona o fiskalnoj odgovornosti onemogućilo bi se povećanje rashoda naročito u predizbornim razdobljima. Izbjegavanjem navedenih aktivnosti bi se izbjegla potreba stalnog rebalansa proračuna te bi se omogućila stabilna fiskalna atmosfera.

LITERATURA

A) Knjige:

1. **Babić, M., 2009.**, *Ekonomija: uvod u analizu i politiku*, Zagreb, Novi informator
2. **Brümmerhoff, D., 2000.**, *Javne financije*, Zagreb, MATE
3. **Crkvenac, M., 1997.**, *Ekonomska politika : s elementima ekonomike hrvatskoga gospodarstva*, Zagreb, Informator
4. **Jelčić, B., 1988.**, *Financije u teoriji i praksi*, Zagreb, Informator
5. **Jelčić, B., 2001.**, *Javne financije*, Zagreb, Informator
6. **Jelčić, B., Lončarić-Horvat, O., Šimović, J., Arbutina, H., Mijatović, N., 2004.**, *Hrvatski fiskalni sustav*, Zagreb, Narodne novine
7. **Jurković, P., 2002.**, *Javne financije*, Zagreb, MASMEDIA
8. **Perić, T., 2011.**, *Ekonomska politika*, Zaprrešić, Visoka škola za poslovanje i upravljanje „Baltazar Adam Krčelić“
9. **Rosen S., H. i Gayer, T., 2010**, *Javne financije*, Zagreb, Institut za javne financije
10. **Sever, I., 1995.**, *Javne financije: razvoj, osnove teorije*, Rijeka, Ekonomski fakultet Rijeka
11. **Šimurina, N., Šimović, H., Mihelja Žaja, M., Primorac, M., 2012.**, *Javne financije u Hrvatskoj*, Zagreb, Ekonomski fakultet Zagreb

B) Elektronički izvori informacija:

1. Hrcak.srce – www.hrcak.srce.hr (pristupljeno: 8. srpnja 2016.)
2. Hrvatska enciklopedija – www.enciklopedija.hr (pristupljeno: 26. svibnja 2016.)
3. Hrvatski sabor – www.sabor.hr (pristupljeno: 13. travnja 2016.)
4. Povijest.hr – www.povijest.hr (26. svibnja 2016.)
5. Službena stranica Državnog zavoda za statistiku Republike Hrvatske – www.dzs.hr (pristupljeno: 31. svibnja 2016.)
6. Službena stranica Instituta za javne financije – www.ijf.hr (pristupljeno: 13. travnja 2016.)
7. Službena stranica Ministarstva financija Republike Hrvatske – www.mfin.hr (13. travnja 2016.)

C) Zakoni i pravna regulativa:

1. Zakon o proračunu, NN 87/08, 136/12, 15/15, Zagreb

D) Službeni dokumenti:

1. **Državni zavod za statistiku Republike Hrvatske, 2002.,** *Statistički ljetopis Republike Hrvatske*, Zagreb
2. **Državni zavod za statistiku Republike Hrvatske, 2003.,** *Statistički ljetopis Republike Hrvatske*, Zagreb
3. **Državni zavod za statistiku Republike Hrvatske, 2004.,** *Statistički ljetopis Republike Hrvatske*, Zagreb
4. **Državni zavod za statistiku Republike Hrvatske, 2005.,** *Statistički ljetopis Republike Hrvatske*, Zagreb
5. **Državni zavod za statistiku Republike Hrvatske, 2006.,** *Statistički ljetopis Republike Hrvatske*, Zagreb
6. **Državni zavod za statistiku Republike Hrvatske, 2007.,** *Statistički ljetopis Republike Hrvatske*, Zagreb
7. **Državni zavod za statistiku Republike Hrvatske, 2008.,** *Statistički ljetopis Republike Hrvatske*, Zagreb
8. **Državni zavod za statistiku Republike Hrvatske, 2009.,** *Statistički ljetopis Republike Hrvatske*, Zagreb
9. **Državni zavod za statistiku Republike Hrvatske, 2010.,** *Statistički ljetopis Republike Hrvatske*, Zagreb
10. **Državni zavod za statistiku Republike Hrvatske, 2011.,** *Statistički ljetopis Republike Hrvatske*, Zagreb
11. **Državni zavod za statistiku Republike Hrvatske, 2012.,** *Statistički ljetopis Republike Hrvatske*, Zagreb
12. **Državni zavod za statistiku Republike Hrvatske, 2013.,** *Statistički ljetopis Republike Hrvatske*, Zagreb
13. **Državni zavod za statistiku Republike Hrvatske, 2014.,** *Statistički ljetopis Republike Hrvatske*, Zagreb
14. **Državni zavod za statistiku Republike Hrvatske, 2015.,** *Statistički ljetopis Republike Hrvatske*, Zagreb

15. **Ministarstvo financija Republike Hrvatske, 1994.-1997.,** *Godišnje izvješće*, Zagreb
16. **Ministarstvo financija Republike Hrvatske, 1998.,** *Godišnje izvješće*, Zagreb
17. **Ministarstvo financija Republike Hrvatske, 1999.,** *Godišnje izvješće*, Zagreb
18. **Ministarstvo financija Republike Hrvatske, 2000.,** *Godišnje izvješće*, Zagreb
19. **Ministarstvo financija Republike Hrvatske, 2001.,** *Godišnje izvješće*, Zagreb
20. **Ministarstvo financija Republike Hrvatske, 2002-2003.,** *Godišnje izvješće*, Zagreb
21. **Ministarstvo financija Republike Hrvatske, 2004.,** *Godišnje izvješće*, Zagreb
22. **Ministarstvo financija Republike Hrvatske, 2005.,** *Godišnje izvješće*, Zagreb
23. **Ministarstvo financija Republike Hrvatske, 2006.,** *Godišnje izvješće*, Zagreb
24. **Ministarstvo financija Republike Hrvatske, 2007.,** *Godišnje izvješće*, Zagreb
25. **Ministarstvo financija Republike Hrvatske, 2008.,** *Godišnje izvješće*, Zagreb
26. **Ministarstvo financija Republike Hrvatske, 2009.,** *Godišnje izvješće*, Zagreb
27. **Ministarstvo financija Republike Hrvatske, 2010.,** *Godišnje izvješće*, Zagreb
28. **Ministarstvo financija Republike Hrvatske, 2011.,** *Godišnje izvješće*, Zagreb
29. **Ministarstvo financija Republike Hrvatske, 2012.,** *Godišnje izvješće*, Zagreb
30. **Ministarstvo financija Republike Hrvatske, 2013.,** *Godišnje izvješće*, Zagreb
31. **Ministarstvo financija Republike Hrvatske, 2014.,** *Godišnje izvješće*, Zagreb
32. **Ott, K., 2016.,** *Kratki vodič kroz proces državnog proračuna*, Zagreb, Institut za javne financije
33. **Ott, K., Bajo, A., Bronić, M., Bratić, V., MedakFell, D., 2009.,** *Proračunski vodič za građane*, Zagreb, Institut za javne financije

E) Članci

1. **Bajo, A., 2001.,** *Državna riznica u Hrvatskoj – realnost ili mogućnost*, Zagreb, Institut za javne financije
2. **Benazić, M., 2006.,** *Fiskalna politika i gospodarska aktivnost u Republici Hrvatskoj: model kointegracije*, Zagreb, *Ekonomski pregled*, 57 (12) 882-918
3. **Beš, D., Ott, K., 2010.,** *Kratka povijest rebalansa hrvatskog državnog proračuna 1999.-2009.*, Zagreb, Institut za javne financije
4. **Bronić, M., 2009.,** *Prjedlog državnog proračuna za 2010. godinu – održavanje socijalnog mira*, Zagreb, Institut za javne financije

5. **Broz, T., Buturac, G., Rašić Bakarić I., Slijepčević, S., Pavun, D., Smilaj, D., 2009.,** *Pad gospodarske aktivnosti u drugom dijelu 2008. godine*, Zagreb
6. **Kobsa, O., 2008.,** *Stabilizacijska politika Hrvatske 1990.-2005.*, Pravnik, 42, 1 (86), dostupno na: www.hrcak.srce.hr
7. **Kuliš, D., 2003.,** *Kretanja u hrvatskome poreznom sustavu*, Zagreb, Institut za javne financije
8. **Švaljek, S., 2009.,** *Projekcija prihoda državnog proračuna u Hrvatskoj: zašto nastaju greške?*, Zagreb, Ekonomski institut

POPIS TABLICA, SHEMA I GRAFIKONA

Tablice:

Tablica 1. Proces donošenja državnog proračuna za 2017. godinu	15
Tablica 2. Prihodi i rashodi konsolidirane opće države u razdoblju od 1995. godine do 2001. godine	24
Tablica 3. Konsolidirana opća država prema razinama fiskalne vlasti kao udio u BDP (%) u razdoblju od 1995. godine do 2001. godine	26
Tablica 4. Omjer ukupnih prihoda i ukupnih rashoda u konsolidiranom proračunu opće države u razdoblju od 1995. godine do 2001. godine	26
Tablica 5. Prihodi i rashodi konsolidirane opće države prema razinama vlasti u razdoblju od 2002. do 2014. godine	33
Tablica 6. Prihodi i rashodi konsolidirane opće države prema razinama vlasti kao udio u BDP-u (%) u razdoblju od 2002. do 2014. godine	36
Tablica 7. Omjer prihoda i rashoda u konsolidiranom proračunu opće države u razdoblju od 2002. do 2014. godine	37

Sheme:

Shema 1. Proračunski proces.....	14
----------------------------------	----

Grafikoni:

Grafikon 1. Deficit/suficit konsolidiranog proračuna opće države kao udio u BDP-u u razdoblju od 1995. godine do 2014. godine.....	38
--	----

SAŽETAK

Martina Domšić:

Proračun: što moramo znati o njemu

Proračun predstavlja osnovi financijski dokument države ili jedinice lokalne uprave i samouprave u kojem su iskazani svi planirani godišnji prihodi i primici, kao i svi rashodi i izdaci. Kroz vrijeme, uloga proračuna se mijenjala i njegove funkcije su se s vremenom proširile što je uzrokovalo razvoj tri koncepta proračuna: administrativni proračun, konsolidirani gotovinski proračun i ekonomski proračun. Konsolidirani proračun opće države je krajnji rezultat kada se zbroje svi proračuni uz istovremeno izuzimanje međusobnih transfera države, izvanproračunskih korisnika i lokalnih jedinica. Analizom konsolidiranog proračuna opće države u Republici Hrvatskoj je prikazano koliko je prihoda prikupljeno te u koju su namjenu oni utrošeni, odnosno kolika je ukupna javna potrošnja na razini jedne države. Analizom je utvrđeno da nestabilnost ukupnih prihoda i ukupnih rashoda rezultira deficitom u konsolidiranom proračunu opće države. Pristupanjem Republike Hrvatske europskoj integraciji, EU, pokrenut je postupak prilagodbe provođenja nove proračunske i makroekonomske politike.

Ključne riječi: proračun, prihodi, rashodi, konsolidirani proračun opće države

SUMMARY

Martina Domšić: The budget and the budget proces in Republic of Croatia

The budget represents the basic financial document of the state or of the local government or self-government unit, in which all planned annual incomes and receipts as well as expenses are shown. Through time, the role of the budget has changed and its functions have widened which caused the development of three budget concepts: administrative budget, consolidated cash budget and economical budget. The condolidated budget of the general state is the end result of the sum of all budgets with the exemption of mutual state transfers, extra budgetary users and localunits. By analyzing the consolidated budget of the general state of the Republic of Croatia it is shown how much income is collected and in what purpose is the income spent, or in better words what is the total public spending at the level of a country. The analysis shows that the instability of total revenue and total expenditure results in deficit of the consolidated budgete of the general state. Croatian membership to the European integration (EU) launched the process of implementing adjustments for the new budget and macroeconomic policy.

Keywords: the budget, revenue, expenses, the condolidated budget of the general state