Proračun Republike Hrvatske

Antunović, Marko

Undergraduate thesis / Završni rad

2019

Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj: **Josip Juraj Strossmayer University of Osijek, Faculty of Economics in Osijek / Sveučilište Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku, Ekonomski fakultet u Osijeku**

Permanent link / Trajna poveznica: https://urn.nsk.hr/urn:nbn:hr:145:491342

Rights / Prava: In copyright / Zaštićeno autorskim pravom.

Download date / Datum preuzimanja: **2024-03-29**

Repository / Repozitorij:

EFOS REPOSITORY - Repository of the Faculty of Economics in Osijek

Sveučilište Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku
Ekonomski fakultet u Osijeku
Preddiplomski studij, smjer: Marketing

Marko Antunović

PRORAČUN REPUBLIKE HRVATSKE

Završni rad

Diplomski rad iz predmeta ...
ocijenjen ocjenom ...
Osijek, 20. 9. 2019
Potpis nastavnika: ...
I RAZINA OBRAZOVANJA

Osijek, 2019

Sveučilište Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku
Ekonomski fakultet u Osijeku
Preddiplomski studij, smjer: Marketing

Marko Antunović

PRORAČUN REPUBLIKE HRVATSKE

Završni rad

Kolegij: Javne financije

JMBAG: 01111173806
e-mail: mantunovic@efos.hr

Mentor: prof.dr.sc. Branimir Marković

Osijek, 2019

Josip Juraj Strossmayer University of Osijek

Faculty of Economics in Osijek

Undergraduate Study, Marketing

Marko Antunović

GOVERNMENT BUDGET OF THE REPUBLIC OF CROATIA

Final paper

Osijek, 2019

IZJAVA

O AKADEMSKOJ ČESTITOSTI, PRAVU PRIJENOSA INTELEKTUALNOG VLASNIŠTVA, SUGLASNOSTI ZA OBJAVU U INSTITUCIJSKIM REPOZITORIJIMA I ISTOVJETNOSTI DIGITALNE I TISKANE VERZIJE RADA

1. Kojom izjavljujem i svojim potpisom potvrđujem da je završni rad isključivo rezultat osobnoga rada koji se temelji na mojim istraživanjima i oslanja se na objavljenu literaturu. Potvrđujem poštivanje nepovredivosti autorstva te točno citiranje radova drugih autora i referiranje na njih.

2. Kojom izjavljujem da je Ekonomski fakultet u Osijeku, bez naknade u vremenski i teritorijalno neograničenom opsegu, nositelj svih prava intelektualnoga vlasništva u odnosu na navedeni rad pod licencom Creative Commons Imenovanje – Nekomercijalno – Dijeli pod istim uvjetima 3.0 Hrvatska.

3. Kojom izjavljujem da sam suglasan/suglasna da se trajno pohrani i objavi moj rad u institucijskom digitalnom repozitoriju Ekonomskoga fakulteta u Osijeku, repozitoriju Sveučilišta Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku te javno dostupnom repozitoriju Nacionalne i sveučilišne knjižnice u Zagrebu (u skladu s odredbama Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju, NN br. 123/03, 198/03, 105/04, 174/04, 02/07, 46/07, 45/09, 63/11, 94/13, 139/13, 101/14, 60/15).

4. izjavljujem da sam autor/autorica predanog rada i da je sadržaj predane elektroničke datoteke u potpunosti istovjetan sa dovršenom tiskanom verzijom rada predanom u svrhu obrane istog.

Ime i prezime studenta/studentice: Marko Antunović

JMBAG: 01111173806

OIB:57718232666

e-mail za kontakt:markoantunovic099@gmail.com

Naziv studija: Preddiplomski sveučilišni studij, smjer: Marketing

Naslov rada: Proračun Republike Hrvatske

Mentor/mentorica rada: prof.dr.sc. Branimir Marković

U Osijeku, 20. 09. 2019 godine

Potpis Antunović

Proračun Republike Hrvatske

SAŽETAK

Postoji mnogo različitih definicija proračuna, no najjednostavnije rečeno proračun je glavni instrument financiranja javnih potreba i interesa na razini središnje i lokalne države. Sastoji se od općeg djela, posebnog djela i plana razvojnih programa. Opći dio proračuna sastoji se od računa prihoda i rashoda te računa financiranja. Javni prihodi su sredstva koje država koristi kako bi zadovoljila društvene potrebe iz svoje nadležnosti. Javne rashode možemo promatrati kao sve one izdatke koje država čini u javnom interesu kako bi zadovoljila društvene odnosno javne potrebe. Proračunski proces je sredstvo kojim država i lokalne jedinice definiraju ukupni plan proračuna te unutar kojeg donose odluke o alokaciji sredstava. Tri najvažnije funkcije proračuna su prikazuje najvažnije ciljeve države u fiskalnoj godini, služi kao instrument kojim država utječe na ekonomsko stanje zemlje služi kao sustav kontrole prikupljanja i trošenja proračunskih sredstava. Javni dug možemo definirati kao sumu svih novčanih sredstava koje je država pozajmila kako bi financirala javne rashode.

Ključne riječi: proračun, prihodi, rashodi, financije

Government budget of the Republic of Croatia

ABSTRACT

There are many different definitions of the budget, but in the simplest terms, the budget is the main instrument for financing public needs and interests at central and local government level. It consists of a general part, a special part and a plan for development programs. The general part of the budget consists of the revenue and expenditure account and the financing account. Public revenue is the means used by the state to satisfy social needs within its jurisdiction. Public expenditures can be seen as all those expenditures made by the state in the public interest to satisfy social or public needs. The budget process is the means by which the state and local units define the overall budget plan and within which they make decisions on the allocation of funds. The three most important functions of the budget are showing the most important goals of the state in the fiscal year, it serves as an instrument by which the state influences the economic condition of the country serves as a system for controlling the collection and spending of budget funds. We can define public debt as the sum of all funds borrowed by the state to finance public expenditures.

Keywords: budget, revenues, expenditures, finances

Sadržaj:

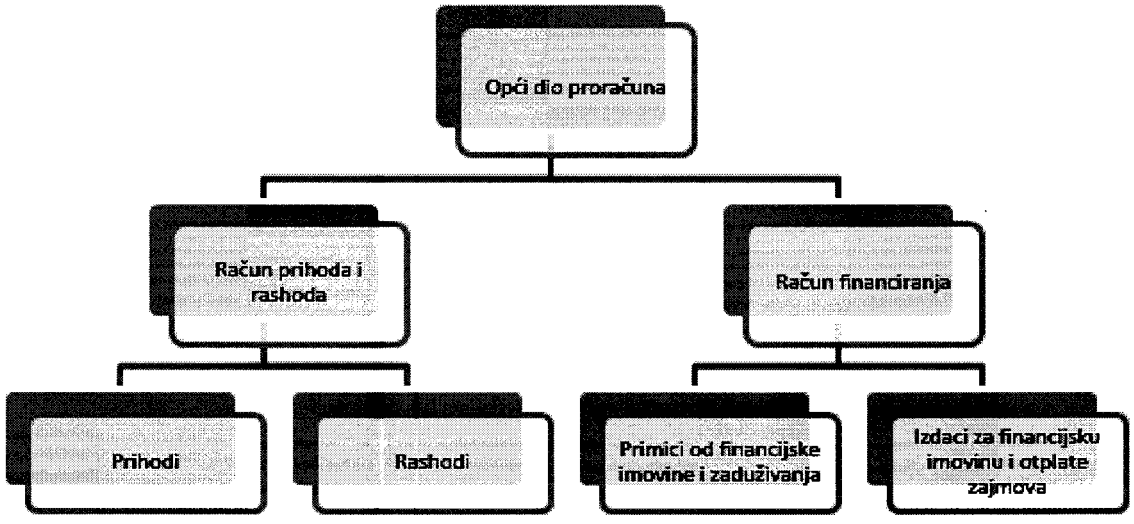
1. Uvod 1
2. Struktura državnog proračuna 2
2.1 Javni prihodi 3
2.2 Javni rashodi 5
3. Proračunski proces 7
3.1 Priprema prijedloga proračuna 7
3.2 Prijedlog i odobrenje proračuna 8
3.3 Izvršenje proračuna 9
4. Funkcije proračuna 10
5. Proračunska načela 11
6. Državna riznica 13
6.1 Klasifikacija proračuna 14
7. Javni dug 15
7.1 Rebalans proračuna 16
8. Usporedba računa prihoda i rashoda, te računa financiranja proračuna Republike Hrvatske kroz 2016., 2017. i 2018. godinu 17
9. Zaključak 21
10. Literatura 22

1. Uvod

„U financijskoj je literaturi moguće naći mnogo različitih definicija proračuna, kao što je to uostalom slučaj s većinom pojmova iz područja javnih financija. To je stoga što se sam proračun može promatrati s brojnih stajališta, poput financijskih, ekonomskih, socijalnih, pravnih te političkih." (Šimurina, Šimović, Žaja, Primorac, 2012:35). Najjednostavnije rečeno proračun je glavni instrument financiranja javnih potreba i interesa na razini središnje i lokalne države. „Državni proračun prikazuje kako se gospodari državnim sredstvima, možemo još reći kako je proračun sistematičan prikaz planiranih prihoda i rashoda u jednoj proračunskoj godini, koji se sastavlja u pravilnim vremenskim razmacima" (Dieter Brümmerhoff, 1996: 127). U radu je prikazana struktura državnog proračuna Republike Hrvatske, kao i način njegovog donošenja, te izvršavanja uz pojašnjene kakvu ulogu u tom cjelokupnom procesu imaju određena državna tijela. Nadalje su objašnjene funkcije kao i načela samog proračuna. Prikazana je i uloga Državne riznice, te poslove koje obavlja vezane za proračun Republike Hrvatske. Na kraju rada istražen je proračun kroz 2016, 2017 i 2018 godinu, te je prikazana usporedba najvažnijih dijelova proračuna Republike Hrvatske kroz 2016, 2017 i 2018 godinu.

2. Struktura državnog proračuna

Kao što je navedeno u uvodu, državni proračun sastoji se od općeg djela, posebnog djela i plana razvojnih programa. „Opći dio proračuna sastoji se od računa prihoda i rashoda te računa financiranja. Na računu prihoda i rashoda država putem postojećih klasifikacija prikazuje godišnje prihode i godišnju potrošnju, odnosno rashode. Kako su prihodi rijetko kada jednaki rashodima, država ima i poseban račun financiranja na kojem se evidentira što država čini s eventualnim viškom sredstava kad su prihodi veći od rashoda, odnosno na koji način financira eventualni manjak kad su rashodi veći od prihoda." (Šimurina, Šimović, Žaja, Primorac, 2012:35). Slikoviti prikaz općeg djela proračuna prikazuje slika broj 1. Prihodi prikazani u računu prihoda i rashoda mogu se ostvariti u obliku prihoda poslovanja te u obliku prihoda od prodaje nefinancijske imovine. Najvažniji su prihodi od poslovanja jer oni čine najveći dio prihoda državnog proračuna, poput poreznih prihoda, doprinosi za zapošljavanje, mirovinsko te zdravstveno, i ostali prihodi poput naknada, kazni, pristojbi itd. Rashodi prikazani na računu prihoda i rashoda dijele se na rashode poslovanja i rashode za nabavu nefinancijske imovine. Najvažniji su rashodi poslovanja koji čine veliku većinu sveukupnih rashoda poput socijalnih naknada i rashoda za zaposlene. Rashodi za nabavu nefinancijske imovine odnose se na rashode za kupnju građevinskih objekata ili zemljišta, strateških zaliha i tome slično. Račun financiranja kao osnovni dio strukture proračuna važan je zato jer omogućuje uvid u načine financiranja povećane potrošnje, odnosno načine ulaganja u slučajevima povećane zarade. Tako se u njemu putem primitaka evidentiraju različiti priljevi u novcu, prema domaćim i stranim depozitima i zajmovima te od ostale financijske imovine, poput vrijednosnih papira, dok se u izdatcima evidentiraju odljevi sredstava prema istim kategorijama. Razlika tih primitaka i izdataka je neto financiranje, tj. iznos koji mora biti jednak manjku odnosno višku iz računa prihoda i rashoda, odnosno neto zaduženju države.



Slika 1: Struktura općeg djela proračuna

Izvor: https://www.proracun.hr/Home/VodicProracun

9.1. **Javni prihodi**

Javni prihodi su sredstva koje država koristi kako bi zadovoljila društvene potrebe iz svoje nadležnosti. Kako bi zadovoljila društvene potrebe država najprije mora pribaviti sredstva potrebna za financiranje funkcija i poslova iz utvrđenih nadležnosti. Sredstva se mogu pribaviti gospodarenjem, prinudnim oduzimanjem odnosno fiskalnim prihodima, naplatama za izvršene usluge itd. „Najvažniji i najizdašniji prihodi jedne države su porezi. Porezi su jedan oblik prisilnog davanja koje nameće država, koji nije namjenski usmjeren i koji nema izravnu protučinidbu“ (Jurković, 2002:90).

Vrste državnih prihoda su : a) originarni i derivativni prihodi

b) javnopravni i privatnopravni prihodi

c) redovni i izvanredni prihodi

d) ekvivalentni prihodi i prihodi opće naknade

e) prihodi od stanovništva i prihodi od pravnih osoba

f) prihodi u novcu i prihodi u naturi

g) prihodi širih i užih teritorijalnih jedinica

Čulo i Morović (2018) smatraju da kada govorimo o originarnim i derivativnim prihodima možemo reći da su originarni oni prihodi koje država ostvaruje svojom ekonomskom aktivnošću ili na osnovi prava vlasništva, dok su derivatni oni prihodi koji svoj izvor nalaze u dohotku ili imovini drugih gospodarskih jedinica, odnosno oni koje država ostvaruje na temelju svoje suverene vlasti, tj. na temelju financijskog suvereniteta.

Javnopravne i privatnopravne prihode država prikuplja uvođenjem poreza, doprinosa, pristojba i sl. Do privatnopravnih prihoda država dolazi obavljajući neku gospodarsku ili drugu djelatnost kao i svaki drugi subjekt.

Redoviti su oni prihodi koje država redovito ubire u određenom vremenskom razdoblju, primjerice svake godine. Najčešći izvor redovitih prihoda je dohodak. Izvanredni prihodi su oni koji se javljaju povremeno, a to mogu biti izvanredni porezi i javni zajmovi.

Ekvivalentni su oni prihodi kod kojih njihov obveznik za uplaćeni iznos ostvaruje neku protuuslugu, primjerice obveznik doprinosa koji plaća zdravstveno osiguranje za ekvivalenciju dobiva besplatnu zdravstvenu zaštitu. Isto tako obveznik doprinosa mirovinskog osiguranja pod određenim uvjetima ostvaruje pravo na mirovinu. Kod poreza i drugih dažbina nema ekvivalencije, stoga te prihode naziva prihodima opće namjene.

„Prihodi od stanovništva su oni koje građani izdvajaju iz svojeg dohotka za podmirivanje državnih rashoda. Obveza izdvajanja prihoda može postojati iz određenih odredbi pojedinih propisa. Prihodi od pravnih osoba su oni prihodi koje država ubire od gospodarskih jedinica. Pravne osobe izdvajaju određena sredstva za podmirenje državnih potreba na temelju zakonskih propisa.“ “ (Čulo, Morović, 2018:68)

U današnje vrijeme prihodi u naturi su rijetkost te su oni najčešće izvanredni prihodi koji ne zauzimaju veliku ulogu u državnom proračunu kao što je primjerice darovane od strane fizičke ili pravne osobe, nasljeđivanje i slično. Značajno mjesto u sustavu prihoda zauzimaju prihodi u novcu koji čine veliku većinu državnog proračuna, a to mogu biti prihodi poput raznih poreza, doprinosa te pristojbi.

„Sredstva koja država ubire za podmirivanje državnih rashoda mogu biti prihodi širih i užih političko-teritorijalnih jedinica. Iznimno je složen problem kojoj će političko teritorijalnoj jedinici pripasti pojedini prihodi odnosno dio tih prihoda. Kojoj će političko-teritorijalnoj jedinici pripasti pojedini prihodi ubrani primjenom određenih fiskalnih instrumenata i u kojem iznosu nije problem financijsko-tehničke prirode, već je to u prvom redu osjetljivo i složeno političko pitanje." (Čulo, Morović, 2018:68)

9.1. **Javni rashodi**

Javne rashode možemo promatrati kao sve one izdatke koje država čini u javnom interesu kako bi zadovoljila društvene odnosno javne potrebe. Možemo reći kako zadovoljavanje javnih potreba iziskuje određene rashode, a ti rashodi financiraju se sredstvima prikupljenim raznim oblicima prihoda.

Vrste javnih rashoda: a) novčani i naturalni rashodi

b) redoviti i izvanredni rashodi

c) osobni i materijalni rashodi

d) rentabilni i nerentabilni rashodi

e) centralni i lokalni rashodi

U današnje vrijeme gotovo u svakoj državi je pravilo da se rashodi podmiruju u novčanom obliku, davanja u naturalnom obliku podrazumijevaju primjerice kada država daje nekoj osobi automobil ili stan koji je država prije toga platila u novčanom obliku.

Redoviti rashodi su oni koji se redovito javljaju u određenom vremenskom razdoblju, najčešće to bude godina dana. Takve rashode možemo predvidjeti, a izvori podmirivanja redovitih rashoda dolaze iz redovitih prihoda. Izvanredne rashode ne može se predvidjeti unaprijed, te se pojavljuju privremeno. Takvi rashodi se najčešće podmiruju izvanrednim porezima ili javnim zajmovima. Razlikujemo manje nepredviđene ili nedovoljno predviđene rashode.

Osobni rashodi su oni kojima se podmiruju osobne potrebe djelatnika upravnih, vojnih, sudskih i svih drugih organa koji obavljaju državne poslove. Materijalne rashode koristi država kako bi podmirila druge potrebe iz svoje nadležnosti, kao što su uređenje gradova, rasvjeta, nabava inventara i slično.

Rentabilni javni rashodi su oni koji donose nekakvu novčanu korist, dok nerentabilni javni rashodi ne donose novčanu koristi niti se to od njih očekuje.

„Centralne javne rashode poduzima država i njima podmiruje vojne diplomatske i druge potrebe iz svoje nadležnosti, dok brojne druge potrebe podmiruju uže teritorijalne jedinice iz svojih prihoda. Neki se javni rashodi javljaju i kod centralnih i kod lokalnih organa, kao što su podmirenje potreba predstavničkih, upravih i drugih organa i organizacija te pravosudnih organa.“ (Čulo, Morović, 2018:95)

3. Proračunski proces

Proračunski proces je sredstvo kojim država i lokalne jedinice definiraju ukupni plan proračuna te unutar kojeg donose odluke o alokaciji sredstava. Alokacijom sredstava proračunski proces predstavlja korisno sredstvo u osiguranju učinkovitog upravljanja državnim i lokalnim financijama. „Izrada i donošenje državnog proračuna složen je postupak u kojem važnu ulogu igraju državna tijela. U Hrvatskoj nadležno tijelo za izradu proračuna je Ministarstvo financija." (Šimurina, Šimović, Žaja, Primorac, 2012:39) U procesu sastavljanja proračuna uz već spominjano Ministarstvo financija isto tako veliku ulogu imaju i Sabor Republike Hrvatske, Vlada Republike Hrvatske i proračunski korisnici. Proračunski proces u Hrvatskoj uređuju Zakon o proračunu, Zakon o izvršenju državnog proračuna, Zakon o lokalnoj i područnoj samoupravi i Zakon o financiranju jedinica lokalne i područne samouprave.

Faze proračunskog procesa su: a) priprema prijedloga proračuna

b) predlaganje i odobrenje

c) izvršenje proračuna

3.1. Priprema prijedloga proračuna

Čulo i Morović (2018) objašnjavaju kako cjelokupni proces pripreme i izrade proračuna kreće u Ministarstvu financija koje zajedno s nadležnim tijelom državne uprave sastavlja uputu za izradu strateških planova za trogodišnje razdoblje na razini razdjela organizacijske klasifikacije. Zatim na temelju donesenih strateških planova Ministarstvo financija zajedno s nadležnim tijelom državne uprave izrađuje strategiju vladinih programa za trogodišnje razdoblje, koju predlaže Vladi do kraja travnja tekuće godine. Vlada donosi strategiju Vladinih programa za trogodišnje razdoblje najkasnije do sredine svibnja. Prijedlog plana razvojnih programa s obrazloženjem izrađuju proračunski korisnici jedinice lokalne i područne samouprave i predlažu ga upravnom tijelu nadležnom za proračunskog korisnika. Prijedlog plana razvojnih programa mora biti usklađen s prijedlogom financijskoga plana proračunskog korisnika. „Utvrđeni Plan razvojnih programa proračunski su subjekti dužni usklađivati svake godine. Prijedlog financijskog plana izvanproračunskog korisnika državnog proračuna mora biti pripremljen na temelju uputa iz članka 26. Zakona o proračunu te dostavljen nadležnom ministarstvu, koje ga zajedno sa svojim financijskim planom dostavlja Ministarstvu financija. Suglasnost na prijedlog financijskog plana zajedno s donošenjem

državnog proračuna daje Sabor. Ministarstvo financija izrađuje nacrt smjernica ekonomske i fiskalne politike za trogodišnje razdoblje na temelju strategije Vladinih programa za trogodišnje razdoblje. Vlada donosi smjernice najkasnije do sredine lipnja tekuće godine" (Čulo, Morović, 2018:172). „Na temelju smjernica Vlade, Ministarstvo financija dostavlja ministarstvima i drugim državnim tijelima na razini razdjela organizacijske klasifikacije i izvanproračunskim korisnicima upute za izradu prijedloga državnog proračuna." (Službene stranice Ministarstva financija, http://www.mfin.hr/hr/drzavni-proracun-2019-godina)

„Upute koje izrazi upravno tijelo za financije sadrže:

a) temeljna ekonomska ishodišta i pretpostavke za izradu prijedloga proračuna jedinice lokalne i područne samouprave,
b) opis planiranih politika jedinica lokalne i područne samouprave,
c) procjena prihoda i rashoda te primitaka i izdataka proračuna jedinica lokalne i područne samouprave u sljedeće tri godine,
d) prijedlog visine financijskog plana po proračunskim korisnicima koji sadrži visinu financijskog plana za prethodnu i tekuću proračunsku godinu, te prijedlog visine financijskog plana za sljedeću proračunsku godinu i za sljedeće dvije, način pripreme te terminski plan za izradu proračuna i prijedloga financijskih planova proračunskih i izvanproračunskih korisnika proračuna jedinice i lokalne i područne samouprave.
e) način pripreme te terminski plan za izradu proračuna i prijedloga financijskih planova proračunskih i izvanproračunskih korisnika proračuna jedinice i lokalne i područne samouprave" (Čulo, Morović, 2018:172-173).

3.2. Prijedlog i odobrenje proračuna

Nakon što utvrđene potrebe i izvori sredstava postupak izrade proračuna može početi. Središnji ured proračuna, odnosno odjel za pripremu proračuna ima glavnu ulogu kod pripreme proračuna. Prijedlog pripreme proračuna u nadležnosti je Ministarstva financija, a rad na prijedlogu rashodne strane proračuna zahtjeva učestalo koordiniranje između Ministarstva financija i drugih ministarstava i korisnika. Prilikom izrade prijedloga proračuna od velike je važnosti postupak usklađivanja zahtjeva za sredstva koji su u pravilu veći od mogućnosti izvora sredstava. Nakon što je usklađivanje dovršeno, može se pristupiti izradi nacrta proračuna koji se zatim dostavlja Vladi koja ga razmatra, utvrđuje prioritete, definira i odobrava kao prijedlog proračuna te ga dostavlja parlamentu na usvajanje. „Kao i u mnogim drugim zemljama predstavničko tijelo nadležno je za donošenje proračuna. Najprije se vodi

rasprava i analiza o prijedlogu proračuna u Odboru za financije i državni proračun, nakon koje predstavnik Odbora podnosi izvješće Saboru. Nakon detaljne rasprave provedene u parlamentu, odnosno predstavničkom tijelu jedinice lokalne i područne samouprave pristupa se glasanju o usvajanju proračuna te zakonskog akta o izvršenju državnog proračuna i odluke o izvršenju proračuna jedinice lokalne i područne samouprave. Proračun donosni Sabor, odnosno predstavničko tijelo do konca tekuće godine za iduću godinu." (Čulo, Morović, 2018:178-179).

3.3. Izvršenje proračuna

„Izvršenje proračuna podrazumijeva ostvarivanje prihoda i primitaka te izvršavanje rashoda i izdataka. Proračun se na razini države izvršava u skladu sa zakonskim odredbama o izvršavanju državnog proračuna, a provodi ga Vlada Republike Hrvatske, dok se izvršavanje proračuna lokalnih i područnih jedinica osigurava na temelju odluke o izvršavanju proračuna. Izvršavanje proračuna lokalnih i područnih jedinica i nadležnosti je poglavarstava tih jedinica." (Čulo, Morović, 2018:179).

4. Funkcije proračuna

Tri najvažnije funkcije proračuna su: a) prikazuje najvažnije ciljeve države u fiskalnoj godini

b) služi kao instrument kojim država utječe na ekonomsko stanje zemlje

c) služi kao sustav kontrole prikupljanja i trošenja proračunskih sredstava.

Kada kažemo da proračun prikazuje najvažnije ciljeve države u fiskalnoj godini misli se na utvrđivanje prihoda i rashoda, odnosno analize prihoda i rashoda, a utvrđenom analizom možemo odrediti koje ciljeve država planira ispuniti u narednoj fiskalnoj godini. Utvrđivanjem zaduživanja i povećanja poreza ili snižavanja poreza može se vidjeti hoće li država potaknuti poduzetništvo i gospodarski rast ili su joj važnije aktivnosti poput gradnja autocesta, izdatci za razne naknade, povećanje plaća saborskih zastupnika i slično.

Proračun isto tako služi kao instrument kojim država utječe na ekonomsko stanje zemlje odnosno utječe na zaposlenost, gospodarski rast, potrošnju, štednju, inflaciju raspodjelu dohotka i slično. Takav utjecaj na ekonomsko stanje zemlje postiže se alokacijom ili dodjelom javnih dobara građanima, preraspodjelom bogatstva poput isplate socijalnih pomoći, mirovina, kao i drugim oblicima donacija, te stabilizacijskim ciljem odnosno aktivnostima poput osiguravanja stabilne razine inflacije i zaposlenosti.

Kada govorimo o proračunu kao sustavu kontrole prikupljanja i trošenja proračunskih sredstava kažemo kako se kontrola vrši tijekom fiskalne godine unutar Ministarstva financija, te se isto tako vrši naknadna kontrola koju izvršava Državni ured za reviziju.

5. Proračunska načela

Postoje određena načela kojih bi se trebao pridržavati svaki proračunski sustav kako bi mogao izvršavati svoje funkcije, a to su: a) načelo javnosti

b) načelo proračunskog jedinstva i točnosti

c) načelo jedinstva

d) načelo potpunosti i univerzalnosti

e) načelo ravnoteže

f) načelo prethodnog odobrenja

g) načelo periodičnosti

h) načelo specifikacije

Prema načelu javnosti proračun se objavljuje na isti način kao i zakoni, odnosno proračun mora biti javni akt, te kao takav mora biti javno dostupan svim građanima. U nekim slučajevima se dopuštaju izuzetci. Primjerice izdatci koji služe za vojne potrebe ne moraju biti javno objavljeni.

„Načelo proračunskog jedinstva i točnosti proračuna znači da svi prihodi i rashodi trebaju biti prikazani u jednom aktu, odnosno proračunu. To znači da se u proračunu prihodi i primitci koji pripadaju državi i jedinicama lokalne i područne samouprave, kao i svi njihovi rashodi i izdatci za pojedine namjene iskazuju po bruto načelu. Ono podrazumijeva da se raspoloživa sredstva proračuna koriste za financiranje rashoda, funkcija i programa državnih tijela i tijela jedinica lokalne i područne samouprave i drugih proračunskih i izvanproračunskih korisnika u visini utvrđenoj proračunom“ (Čulo, Morović, 2018:150).

Prema načelu potpunosti i univerzalnosti svi prihodi i rashodi se moraju unijeti u proračun, bez obzira na to iz kojeg izvora pritječu, te moraju biti u bruto iznosu.

„Ovo načelo je ozakonjeno odredbom:

1) poreznih prihoda,

2) neporeznih prihoda, kao što su dobit od javnih i državnih poduzeća, dobit Narodne banke Hrvatske, prihod od pristojbi novčanih kazni za kaznena djela te prihoda od otplate danih zajmova,

3) prihoda ostvarenih od objavljivanja osnovne djelatnosti proračunskih korisnika, po posebnim propisima

4) domaćih i inozemnih potpora,

5) domaćih i inozemnih zaduživanja za financiranje manjka državnog proračuna,

6) zaduživanje jedinica lokalne samouprave i uprave“ (Čulo, Morović, 2018:151).

Načelo proračunske ravnoteže zahtjeva da ukupni proračunski rashodi budu pokriveni ukupnim proračunskih prihodima kako bi proračun bio uravnotežen. U praksi često imamo slučajeve da dolazi do nepredviđenih rashoda koji narušavaju proračunsku ravnotežu, te se zbog toga moraju naći novi izvori prihoda ili načini za smanjenje rashoda, kako bi se proračun vratio u ravnotežu. Cijeli proces provodi se tijekom proračunske godine izmjenama i dopunama proračuna prema postupku za donošenje proračuna.

Načelo prethodnog odobrenja proračuna znači da prije nego se krene u provedbu proračuna, proračun mora prethodno biti odobren za nastupajuću godinu. U slučaju da se proračun ne donese na vrijeme, koristi se provedba privremenog financiranja. Privremeno financiranje je privremeni proračun koji vrijedi tri mjeseca, a donosi se kada Sabor ne donese proračun prije početka fiskalne godine. „Zakon o proračunu, članak 42. kaže ako Sabor ne donese proračun prije početka proračunske godine, privremeno se, na osnovi Odluke o privremenom financiranju, nastavlja financiranje poslova, funkcija i programa državnih tijela i drugih korisnika u visini koja je neophodna za njihovo obavljanje i izvršavanje“ (Financije.hr, http://finance.hr/privremeno-financiranje-u-republici-hrvatskoj/). Odluku o privremenom financiranju je u nadležnosti Sabora.

„Načelo periodičnosti znači da se proračun kao plan prihoda i rashoda koji donosi Sabor donosi za određeno vremensko razdoblje, a to je u pravilu, jedna godina. Prihodi i rashodi se, dakle, planiraju za jednu godinu, međutim, pri tome valja voditi računa o obavezama preuzetim u prethodim godinama, kao što je otplata zajmova.“ (Šimurina, Šimović, Žaja, Primorac, 2012:39)

Prema načelu obračunske jedinice svi prihodi i primitci, kao i rashodi i izdatci te financijski izvještaji vezani za proračun moraju biti iskazani u domaćoj valuti, odnosno kunama.

Načelo specifikacije zahtjeva da sva ona odobrena sredstva iz državnog proračuna moraju biti utrošena u propisanu svrhu, te u propisanom vremenskom razdoblju. Prema zakonu o proračunu svi prihodi i primitci moraju biti iskazani prema valjanoj ekonomskoj klasifikaciji, te isto tako izvor iz kojeg je došao neki prihod, te isto tako rashodi i izdatci moraju biti prikazani prema proračunskoj klasifikaciji, isto tako mora biti naveden izvor rashoda ili izdataka.

Načelo dobrog financijskog upravljanja nam govori kako se proračunska sredstva moraju koristiti u skladu s načelima dobrog financijskog upravljanja, osobito u skladu s načelima ekonomičnosti, učinkovitosti i djelotvornosti.

6. Državna riznica

„Državna riznica najjednostavnije je sustav upravljanja javnim novcem. Državna riznica obavlja poslove koji se odnose na pripremu i izvršenje proračuna, državno računovodstvo te upravljanje gotovinom i javnim dugom. Cilj državne riznice jest racionalizacija u upravljanju javnim novcem“ (Službene stranice Ministarstva financija, http://www.mfin.hr/hr/drzavna-riznica). Država riznica osnovana je 1994. godine kao posebna organizacijska jedinica Ministarstva financija, a zaslužna je za ostvarivanje ciljeva javnog sektora, te uspostavlja odnos između javnih prihoda i rashoda kao cjeline. Kako bi bilo moguće u svakom trenutku znati koja su sredstva raspoloživa i kako pravilno upravljati javnim sredstvima, odnosno podmirivanje trenutnih manjkova trenutnim viškovima, državna riznica zahtjeva slijevanje svih prihoda na jedan račun. Takvo pravilno upravljanje javnim novcem je od velike koristi jer omogućuje efikasnije vođenje makroekonomske politike i usmjeravanje ukupnog socioekonomskog razvoja zemlje. Državna riznica kontrolirano usmjerava sredstva iz državnog proračuna prema proračunskim korisnicima.

„Državna riznica nadležna je za obavljanje poslova koji se odnose na:

a) izradu podloga za planiranje financiranja javnih potreba na razini države, lokalne i područne samouprave i izvanproračunskih fondova, te državnog proračuna,
b) obavljanje poslova konsolidacije proračuna,
c) izvršavanja državnog proračuna,
d) postupak pripreme i registriranja kapitalnih projekata,
e) upravljanje portfeljom javnog duga,
f) registriranje neposrednih i uvjetnih obveza po javnom dugu, kao i ugovaranje kreditnih zaduženja,
g) pripremanje prijedloga odluka o izdavanju državnih jamstava.
h) nadzor nad izdavanjem jamstava,
i) poslove proračunskog nadzora radi osiguranja zakonitog i svrhovitog korištenja proračunskih sredstava
j) državno računovodstvo
k) normativno-pravne poslove i poslove razvoja i podrške poslovno-informacijskomu sustavu državne riznice, te
l) poslove financijskoga upravljanja sredstvima pomoći Europske unije putem Nacionalnog fonda“ (Čulo, Morović, 2018:189).

6.1. Klasifikacija proračuna

„Proračunske klasifikacije su okvir kojim se iskazuju i sustavno prate prihodi i primitci, te rashodi i izdatci po nositelju, cilju, namjeni, vrsti, lokaciji i izvoru financiranja." (Zakon o proračunu, https://www.zakon.hr/z/283/Zakon-o-prora%C4%8Dunu)

Vrste klasifikacija proračuna su: a) organizacijska klasifikacija

b) ekonomska klasifikacija

c) funkcijska klasifikacija

d) programska klasifikacija

e) lokacijska klasifikacija

„Organizacijska klasifikacija prikaz je povezanih i međusobno usklađenih cjelina proračuna i proračunskih korisnika koje odgovarajućim materijalnim sredstvima ostvaruju postavljene ciljeve, a uspostavljena je kroz razdjele, glave i proračunske korisnike.

Funkcijska klasifikacija prikaz je rashoda proračuna te proračunskih i izvanproračunskih korisnika razvrstanih prema njihovoj namjeni.

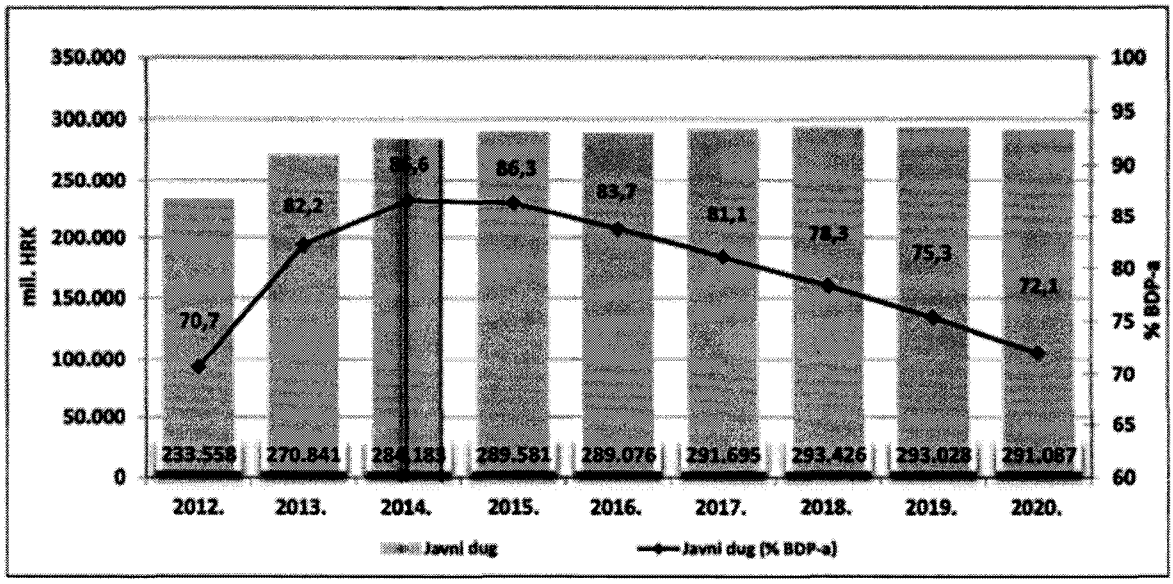
Ekonomska klasifikacija prikaz je prihoda i primitaka po razvrstanim vrstama te rashoda i izdataka prema ekonomskoj namjeni kojoj služe i razvrstani su u razrede, skupine, podskupine, odjeljke i osnovne račune.

Programska klasifikacija prikaz je programa i njihovih sastavnih dijelova: aktivnosti i projekata, definiranih u skladu s aktima planiranja, te ciljevima i zadaćama proračuna te proračunskih i izvanproračunskih korisnika.

Lokacijska klasifikacija prikaz je rashoda i izdataka prema teritorijalno definiranim cjelinama u skladu s Ustrojem Republike Hrvatske, država Europske unije te ostalih država." (Službene stranice Ekonomskog fakulteta u Osijeku, http://www.efos.unios.hr/javne-financije/nastavni-materijali/)

7. Javni dug

Javni dug možemo definirati kao sumu svih novčanih sredstava koje je država pozajmila kako bi financirala javne rashode. Kada govorimo o javnom dugu najprije trebamo razlikovati javni dug i proračunski deficit. „Zakon o državnom proračunu državni dug definira kao dug središnjeg proračuna, a javni dug kao dug općeg proračuna. Središnji proračun jest državni proračun i financijski planovi izvanproračunskih korisnika državnog proračuna. Opći proračun je definiran kao središnji proračun i proračuni jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te izvanproračunski korisnici jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave" (Službene stranice Ministarstva financija, http://www.mfin.hr/hr/javni-dug). Jurković (2002) smatra kako proračunski deficit možemo promatrati kao tijek, a javni dug stanje. To znači da se proračunski deficit formira i mjeri kretanjima tijekom razdoblja, a veličina javnog duga utvrđuje se na određeni dan, odnosno u jednom trenutku. Javni dug je zapravo kumulativ prošlih proračunskih deficita.



Slika 2: javni dug u razdoblju od 2012 do 2020.

Izvor: DZS, HNB, Ministarstvo financija

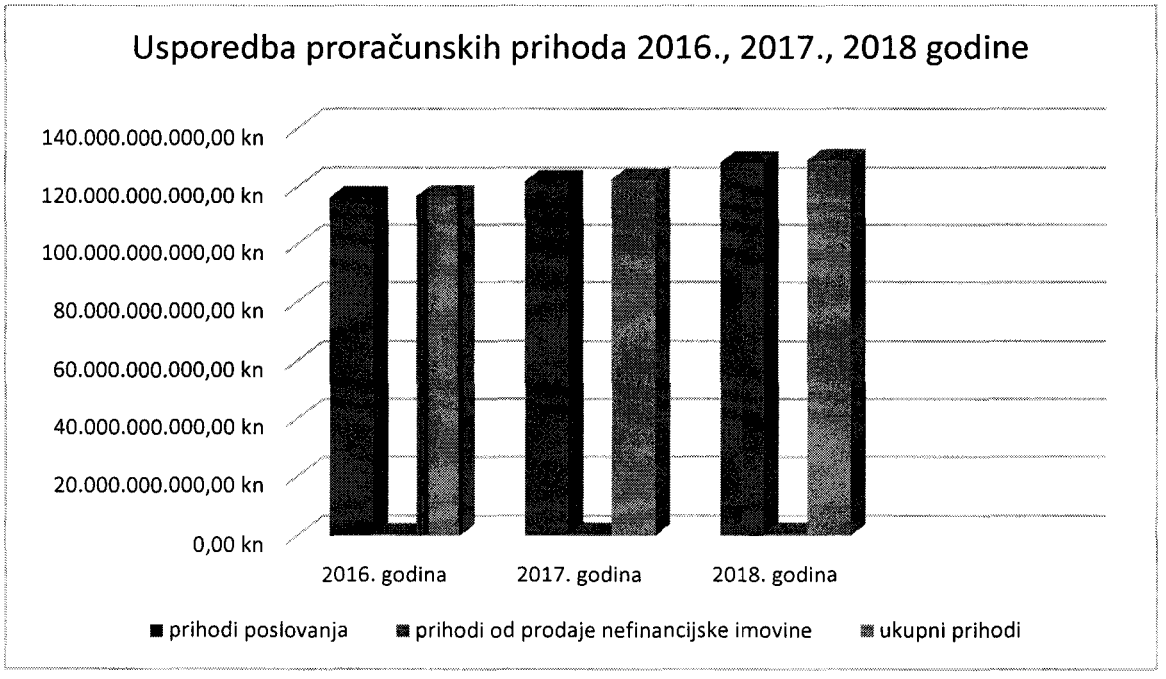
Kao što možemo vidjeti na slici broj 2, koja prikazuje kretanje javnog duga, udio javnog duga u BDP-u se smanjuje od i prema dostupnim podatcima trebao bi biti na 71, 1% do 2020. godine.

7.1. Rebalans proračuna

„Rebalans proračuna zapravo obuhvaća izmjenu proračunskih iznosa odnosno njihovo smanjenje/povećanje u odnosu prema planu proračuna donesenom na početku kalendarske godine. Uglavnom proračun ide u rebalans zbog nerealnosti procjene pojedinih proračunskih prihoda, ali i potrebe povećanja pojedinih izdataka. Tako je rebalans proračuna, jednostavnije rečeno, naknadna promjena ili uravnoteživanje financijskog plana ili proračuna, zbog prihoda ili troškova većih ili manjih od planiranih.“ (Narod.hr, https://narod.hr/hrvatska/sto-je-to-rebalans-proracuna-i-kada-do-njega-dolazi)

8. Usporedba računa prihoda i rashoda, te računa financiranja proračuna Republike Hrvatske kroz 2016., 2017. i 2018. godinu

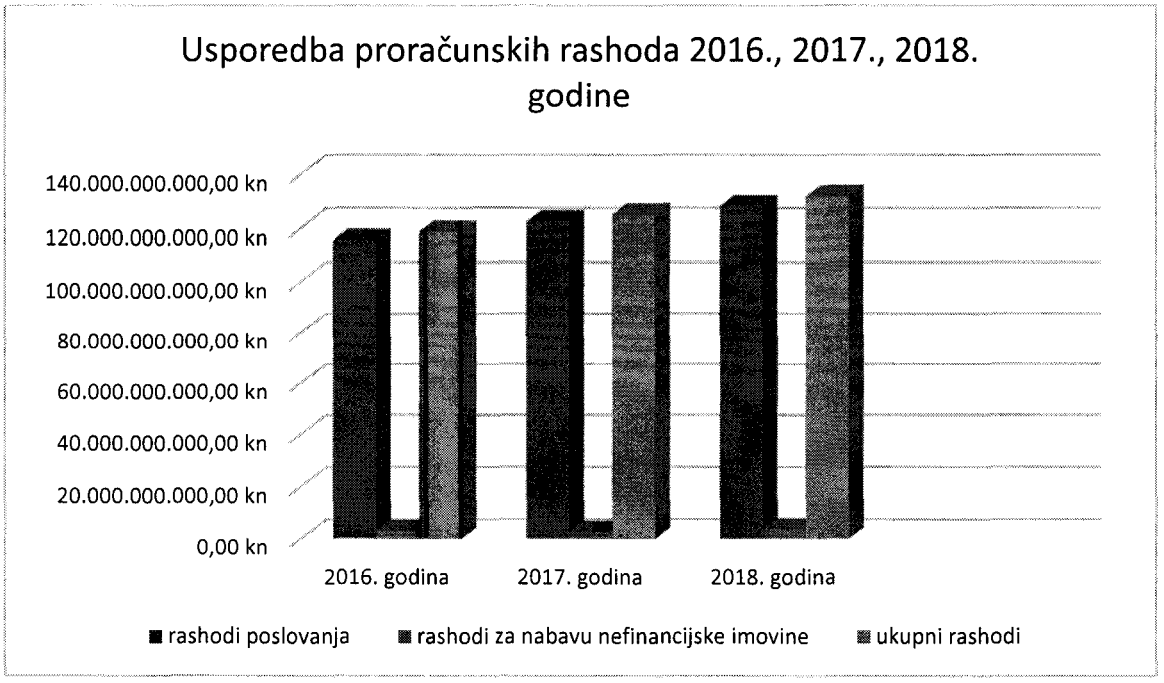
Grafikon 1, 2 i 3 prikazuju vrijednosti računa prihoda i rashoda izraženih u novčanoj valuti, odnosno kunama.



Grafikon 1: usporedba proračunskih prihoda

Izvor: http://www.mfin.hr/hr/proracun

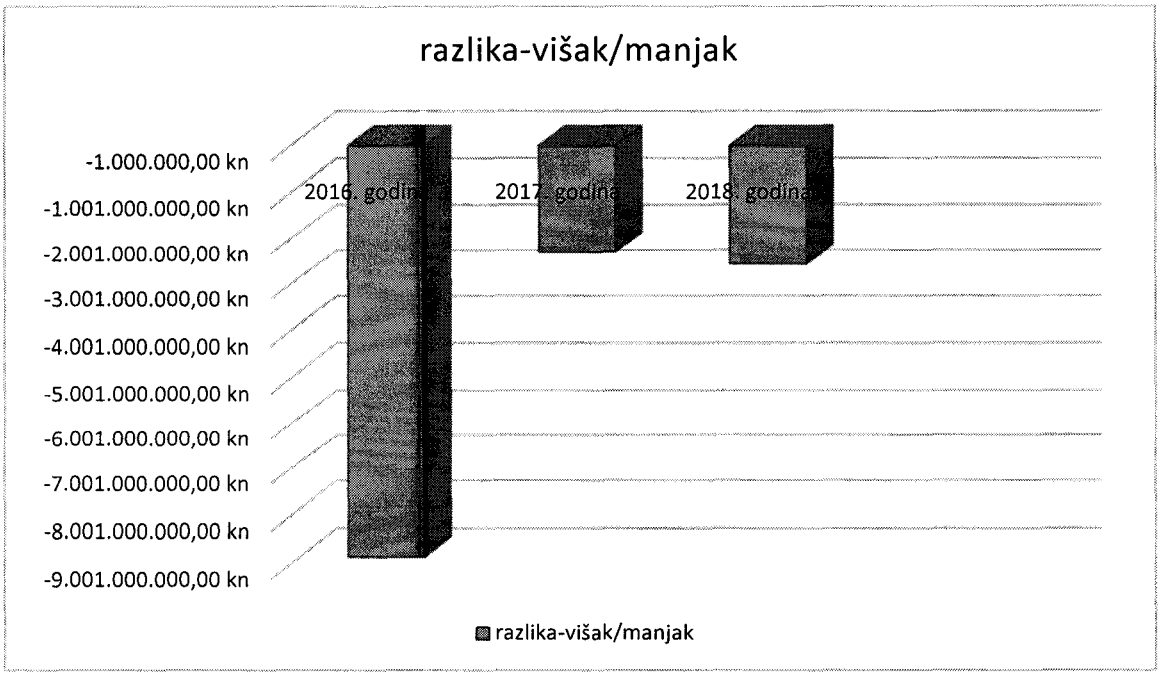
Prilikom usporedbe računa prihoda i rashoda uočeno je kako su prihodi od poslovanja u 2016. godini 116397924575,94 kn, u 2017. iznosi 122060097020,35 kn, dok u 2018. 128473265408 kn. Prihodi od prodaje nefinancijske imovine u 2016. godini 450179757,89 kn, u 2017. iznosi 646924696,62 kn, dok u 2018. 700851780 kn. Ukupni prihodi 2016. godine iznose 116.848.104.333,83 kn, u 2017. 122.707.021.716,97 kn, a u 2018. iznose 129.174.117.188 kn. Na temelju dobivenih podataka može se zaključiti kako su ukupni prihodi 2017. godine veći za 5,01% u odnosu na ukupne prihode 2016. godine, a ukupni prihodi 2018. veći za 5,27% u odnosu na 2017. godinu.



Grafikon 2: usporedba proračunskih rashoda

Izvor: http://www.mfin.hr/hr/proracun

Usporedbom rashoda računa prihoda i rashoda uočeno je kako rashodi poslovanja u 2016. godini iznose 117175321313,89 kn, u 2017. 122313420466,79 kn, u 2018. 127976199064 kn. rashodi za nabavu nefinancijske imovine u 2016. iznose 3062194189,5 kn, u 2017. 2685605090,71 kn, u 2018 3755477481 kn. Ukupni rashodi 2016. godine iznose 120.237.515.503,39 kn, u 2017. 124.999.025.557,50 kn, u 2018. 131.731.676.545 kn. Može se zaključiti kako su ukupni rashodi 2017. godine 3,96% veći od ukupnih rashoda 2016. godine, te da su ukupni rashodi 2018. godine 5, 39% veći od ukupnih rashoda 2017. godine.

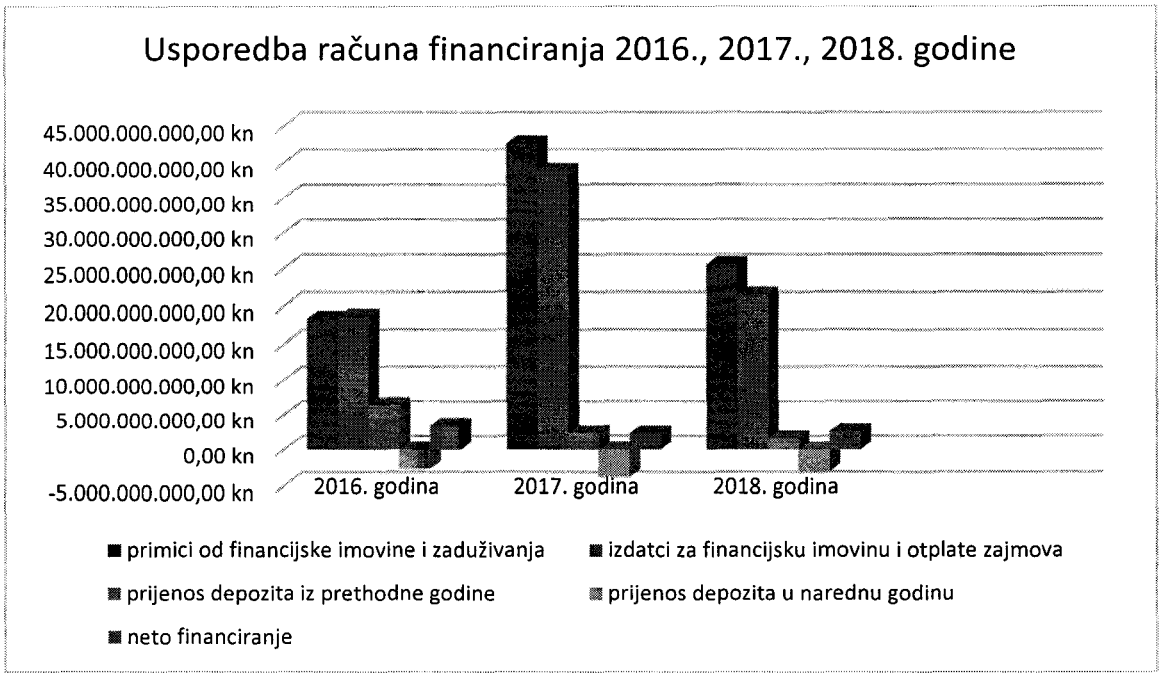


Grafikon 3: usporedba razlika prihoda i rashoda

Izvor: http://www.mfin.hr/hr/proracun

Usporedbom razlika računa prihoda i rashoda uočeno je kako je u 2016. godini ostvaren manjak u iznosu od -8.851.961.138,85 kn, u 2017. isto tako je ostvaren manjak od -2.292.003.840,53 kn, dok je u 2018. ostvaren manjak od -2.557.559.357 kn. Manjak ostvaren u 2016. godini je za 286% veći od manjka ostvarenog u 2017. godini, dok je manjak u 2018 veći za 11, 59% veći od manjka ostvarenog u 2017. godini.

Grafikon 4 prikazuje vrijednosti računa financiranja izraženih u novčanoj valuti, odnosno kunama.



Grafikon 4: usporedba razlika računa financiranja 2016., 2017., 2018. godine

Izvor: http://www.mfin.hr/hr/proracun

Račun financiranja 2016., 2017., 2018. godine pokazuje kako su primici od financijske imovine i zaduživanja u 2016. godini iznosili 18.293.153.740,89 kn, u 2017. 42.671.809.033,93 kn, u 2018. 25539478226 kn. Izdatci za financijsku imovinu i otplate zajmova u 2016. iznose 18.599.084.036,87 kn, u 2017. 38926925067,8 kn, u 2018 21.499.574.558 kn. Prijenos depozita iz prethodne godine 2016. godine iznosi 6.400.267.229,49kn, u 2017. 2.365.151.360,59 kn, u 2018 1.617.019.186 kn. Prijenos depozita u narednu godinu u 2016. godini iznosi -2.704.925.763,95 kn, u 2017. -3.818.031.486,19 kn, u 2018. -3.099.363.497 kn. Neto financiranje u 2016. godini iznosi 3.389.411.169,56 kn, u 2017. 2.292.003.840,53 kn, u 2018. 2.557.559.357 kn.

9. Zaključak

Proračun je glavni instrument financiranja javnih potreba i interesa na razini središnje i lokalne države. Možemo reći da je proračun nakon Ustava najvažniji dokument u kojem su navedeni prihodi i rashodi, odnosno izvori financiranja manjkova te korištenja viškova. „Ostvarenje ciljeva i zadovoljavanje javnih potreba osigurava se putem proračuna, koji je definiran kao procjena godišnjih prihoda i primitaka te izdataka i drugih plaćanja države odnosno lokalnih jedinica koje odobrava Hrvatski sabor odnosno predstavničko tijelo lokalne jedinice, a sastavlja se unaprijed za svaku godinu prema smjernicama ekonomske i fiskalne politike, da vladi bude neprekoračiva granica u podmirivanju državnih potreba" (Čulo, Morović, 2018:147). Proračun kao dokument sastoji se od općeg djela, posebnog djela i plana razvojnih programa. Opći dio proračuna sastoji se od računa prihoda i rashoda te računa financiranja. Proračunski proces je sredstvo kojim država i lokalne jedinice definiraju ukupni plan proračuna te unutar kojeg donose odluke o alokaciji sredstava. Faze proračunskog procesa su priprema prijedloga proračuna, predlaganje i odobrenje, te izvršenje proračuna. Tri najvažnije funkcije proračuna su prikazuje najvažnije ciljeve države u fiskalnoj godini, služi kao instrument kojim država utječe na ekonomsko stanje zemlje služi kao sustav kontrole prikupljanja i trošenja proračunskih sredstava. Postoje određena načela kojih bi se trebao pridržavati svaki proračunski sustav kako bi mogao izvršavati svoje funkcije, a to su načelo javnosti, načelo proračunskog jedinstva i točnosti, načelo jedinstva, načelo potpunosti i univerzalnosti, načelo ravnoteže, načelo prethodnog odobrenja, načelo periodičnosti, načelo specifikacije. Državna riznica obavlja poslove koji se odnose na pripremu i izvršenje proračuna, državno računovodstvo te upravljanje gotovinom i javnim dugom. Javni dug možemo definirati kao sumu svih novčanih sredstava koje je država pozajmila kako bi financirala javne rashode. Istraživanjem proračuna Republike Hrvatske 2016., 2017., 2018. godine dolazi se do zaključka kako su ukupni prihodi 2017. godine veći za 5,01% u odnosu na ukupne prihode 2016. godine, a ukupni prihodi 2018. veći za 5,27% u odnosu na 2017. godinu, dok su ukupni rashodi 2017. godine 3,96% veći od ukupnih rashoda 2016. godine, te da su ukupni rashodi 2018. godine 5, 39% veći od ukupnih rashoda 2017. godine.

10. Literatura

Knjige:

1. Ivica Čulo, Vinko Morović: Upravljanje proračunom u Republici Hrvatskoj, Zaprešić, 2018.
2. Nika Šimurina, Hrvoje Šimović, Maja Mihelja Žaja, Marko Primorac: Javne financije u Hrvatskoj, Zagreb, 2012.
3. Pero Jurković: Javne financije, Zagreb, 2002.
4. Dieter Brümmerhoff: Javne financije, München, 1996.

Internetske stranice:

1. https://www.proracun.hr/Home/VodicProracun
2. http://www.mfin.hr/hr/drzavni-proracun-2019-godina
3. http://finance.hr/privremeno-financiranje-u-republici-hrvatskoj/
4. https://www.zakon.hr/z/283/Zakon-o-prora%C4%8Dunu
5. http://www.efos.unios.hr/javne-financije/nastavni-materijali/
6. https://narod.hr/hrvatska/sto-je-to-rebalans-proracuna-i-kada-do-njega-dolazi