Proračun i proračunska politika u Republici Hrvatskoj od 1995.do 2017. godine

Čekić, Elena

Undergraduate thesis / Završni rad

2018

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

Permanent link / Trajna poveznica: https://urn.nsk.hr/urn:nbn:hr:137:965689

Rights / Prava: In copyright / Zaštićeno autorskim pravom.

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

Image not found or type unknown

Repository / Repozitorij:

Digital Repository Juraj Dobrila University of Pula

zir.nsk.hr

Image not found or type unknown

Sveučilište Jurja Dobrile u Puli

Fakultet ekonomije i turizma

“Dr. Mijo Mirković”

Elena Čekić

Proračun i proračunska politika u Republici Hrvatskoj od 1995. do 2017. godine

Završni rad

Pula, 2018.

Sveučilište Jurja Dobrile u Puli

Fakultet ekonomije i turizma

“Dr. Mijo Mirković”

Elena Čekić

Proračun i proračunska politika u Republici Hrvatskoj od 1995. do 2017. godine

Završni rad

JMBAG: 0303057399, redoviti student

Studijski smjer: Financijski management

Predmet: Javne financije

Znanstveno područje: društvene znanosti

Znanstveno polje: Ekonomija

Znanstvena grana: Financije

Mentorica: prof. dr. sc. Sandra Krtalić

Pula 2018.

IZJAVA O AKADEMSKOJ ČESTITOSTI

Ja, dolje potpisani _____, kandidat za prvostupnika _____ovime izjavljujem da je ovaj Završni rad rezultat isključivo mojega 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. MJESTO I ULOGA PRORAČUNA 2

2.1 Proračunski proces 5

2.1.1. Proračunski proces u Republici Hrvatskoj 6

2.1.2. Kontrola državnog proračuna 9

3. PRORAČUNSKA POLITIKA U REPUBLICI HRVATSKOJ 11

3.1. Tijela koja su povezana s proračunskom politikom u Republici Hrvatskoj 11

3.2. Vrste proračuna u Republici Hrvatskoj 13

3.2.1. Državni proračun 13

3.2.2. Proračun izvanproračunskih fondova 14

3.2.3. Proračun jedinica lokalne samouprave i uprave 15

3.2.4. Konsolidirani proračun središnje i opće države 15

3.3. Analiza proračuna od 1995. do 2001. godine 16

3.4. Analiza proračuna od 2002. do 2017. godine 18

4. POKAZATELJI KRETANJA PRORAČUNSKOG DEFICITA I JAVNOG DUGA REPUBLIKE HRVATSKE 26

4.1. Mjerenje proračunskog deficita 26

4.2. Javni dug 30

5. Zaključak 34

1. UVOD

Kada se spomene pojam proračun pomislimo kako je to jedna vrsta novčanika u kojemu država stavlja prikupljeni novac i taj isti prikupljeni novac koristi kako bi platila odnosno podmirila različite rashode. Zvuči jednostavno, ali proračun zapravo predstavlja nešto više od običnog "državnog novčanika". Stručnije rečeno, proračun predstavlja instrument financiranja javnih rashoda. Služi kako bi podmirio potrebe, počevši od lokalnih jedinica pa sve do središnje vlasti.

U Republici Hrvatskoj proračun je podijeljen na tri razine: državni proračun, proračun izvanproračunskih korisnika te proračun lokalnih jedinica. Takva podjela olakšava vlasti da lakše kontrolira optjecaj sredstava u proračunu te da lakše kontrolira potrebe proračunskih korisnika.

Cilj ovog rada je analiza proračunske politike u Republici Hrvatskoj za razdoblje od 1995. do 2017. godine. Ovaj rad je podijeljen u tri dijela. Prvi dio obuhvaća teorijski dio gdje je objašnjeno što je proračun, koja je njegova svrha, koje su vrste proračuna u Republici Hrvatskoj, kojim načelima se vodi prilikom njegova sastavljanja i izvršenja i ostalo kako bi se pobliže shvatila suština proračuna, zatim drugi dio se odnosi na analizu kretanja prihoda i rashoda te u zadnjem dijelu se analizira fiskalna ravnoteža konsolidiranog proračuna općeg proračuna.

Metode znanstvenog – istraživačkog rada korištene prilikom njegove izrade jesu povijesna metoda, metoda analize i sinteze, metoda dedukcije te komparativna metoda.

2. MJESTO I ULOGA PRORAČUNA

Primjenom raznih instrumenata, od kojih je najznačajniji proračun, prihodi koji su prikupljeni od poreza, pristojbi, doprinosa i drugih davanja radi zadovoljenja javnih potreba raspoređuju se na određene korisnike i u utvrđene namjene. Proračun predstavlja instrument financiranja javnih rashoda (Jelčić, 1997.). Proračun možemo protumačiti kao mehanizam upravljanja državom koji je veoma važan za svako gospodarstvo i za stanovništvo svake zemlje. Proračun je rezultat proračunskog procesa, čijim su se razvojem razvile proračunske funkcije koje najbolje opisuju što je proračun i čemu služi. Proračunski proces je ozbiljna ekonomska i politička aktivnost u svim suvremenim državama (Bratić, 2009.).

Proračun ima različite aspekte te u skladu s tim ima različita značenja i definicije:

1. **Financijski aspekt** budžeta odnosno proračuna, proizlazi iz činjenice da on „predstavlja računski izraz financijskih akata ostvarivanja prihoda, njihove raspodjele i kontrole nad tim činjenjem“. Važan je za utvrđivanje korisnika kojima će se u određenim iznosima rasporediti sredstva za podmirivanje troškova koji su vezani uz zadatak iz njihove nadležnosti
2. **Pravni aspekt** proračuna proizlazi iz niza pravnih odnosa koji nastaju među raznim subjektima angažiranim u svim fazama izrade, donošenja i izvršenja budžeta. U pravilu, proračun se donosi u obliku zakona, nadovezuje se na niz pravnih akata kojima je regulirana materija prikupljanja prihoda, kao što će se na njega nadovezivati određen broj pravnih akata na temelju kojih će se izvršavati proračun.
3. Proračun ima i svoj **politički aspekt,** pa ga je s te strane analizirao francuski teoretičar G. Jeze (Jelčić, 1997.). On je smatrao da proračun nije akt tijela uprave, već politički akt te je svoj stav argumentirao činjenicom da se mnoge države služe proračunom kao snažnim sredstvom za provođenje određenih političkih ciljeva.
4. **Ekonomski aspekt** proračuna prisutan je i dobiva na značenju svugdje tamo gdje se proračunskim rashodima želi ostvariti određeni ekonomski cilj. Putem proračuna koji ima regulatorno djelovanje na privredna kretanja, u situacijama

drastičnih nestabilnosti i kada je država bila u krizi, država je intervenirala kroz tzv. anticikličnim proračunom koji bi trebao rezultirati oživljavanjem gospodarstva te izlazak iz krize. Nakon drugog svjetskog rata proračun je postao operativni instrument antiinflacijske politike u državama s tržišnim gospodarstvom.

5. **Socijalni aspekt** proračuna ogleda se u njegovoj ulozi instrumenta redistribucije nacionalnog dohotka, odnosno raspodjelu imovine i dohotka gdje se planiranjem rashoda kojima će ta sredstva alocirati drugim subjektima u društvu ostvaruje odnosno ispunjava socijalna funkcija proračuna, na osnovi koje se ukupno bogatstvo "slijeva"od subjekata koji su ekonomski snažniji i u stanju su podnijeti teret tih transfera, koji se čine u korist ekonomskih slabijih subjekata odnosno terete se ekonosmki snažniji subjekti u korist onih koji su ekonomski slabiji.

Premda su definicije proračuna prema različitim autorima međusobno različite, postoje njegove zajedničke karakteristike, a to su:

- proračun je javni akt javnopravnog tijela (države)
- proračun se donosi za određeno vremensko razdoblje – obično godinu dana
- proračunom se predviđaju prihodi i rashodi javnopravnog tijela (države).

Promatrajući zajedničke karakteristike proračuna, ukratko ga možemo definirati kao plan prihoda i rashoda koji određeno javnopravno tijelo donosi za određeno razdoblje koje obično traje godinu dana.

Proračunska načela

Tijekom godina ova su se načela mijenjala te predstavljaju pravila i način izrade proračuna, te se i danas prilikom njihova sastavljanja i izvršenja proračuna treba voditi njima. Proračunska načela moguće je grupirati u klasična i suvremena načela.

Klasična proračunska načela su danas ugrađena u proračunske sustave gotovo svih zemalja u svijetu, iako nisu svugdje jednaki, niti po sadržaju uvijek odgovaraju formi koju su naslijedili iz vremena kad su bili definirana.

Proračunska načela koja se odnose na sadržaj i oblik proračuna svrstana su među tzv. **formalno – statična načela**, a ona koja se odnose na sastavljanje (pripremu) i izvršenje (primjenu) proračuna, svrstana su među tzv. **dinamičko – materijalna načela**.

Formalno – statična proračunska načela jesu: načelo preglednosti (jasnoće), načelo potpunosti i načelo jedinstva.

Dinamično – materijalna proračunska načela jesu: načelo točnosti, načelo specijalizacije, načelo prethodnog odobrenja, načelo periodiciteta, načelo ravnoteže i načelo javnosti.

Prema Jelčiću (Jelčić, 1997.) klasična načela su klasificirana na sljedeći način:

- Načelo proračunske preglednosti (jasnoće)
- Načelo proračunske potpunosti
- Načelo proračunskog jedinstva
- Načelo proračunske točnosti
- Načelo proračunske specijalizacije
- Načelo prethodnog odobrenja proračuna
- Načelo periodiciteta proračuna
- Načelo proračunske ravnoteže
- Načelo proračunske javnosti.

Od ovih načela značajno je istaknuti načelo javnosti i jedinstva, a u nastavku rada kroz pojedina potpoglavlja biti će objašnjena i ostala načela u primjeni.

Načelo jedinstva – svi prihodi jedne teritorijalne jedinice moraju biti prikazani u jednom jedinstvenom proračunu. Mora postojati jedinstvena bilanca iz koje se može vidjeti koliko država troši i za što. Ovo načelo pomaže predstavničkom tijelu koje ima pravo odobravanja prihoda i rashoda da dobije cjelovitu sliku financijske situacije u zemlji, da može taj plan i njegovo izvršenje lakše kontrolirati te da omogući bržu i lakšu kontrolu stanja prihoda i rashoda.

Načelo javnosti proračuna – ovo načelo zahtjeva informiranost, mora se izglasati i donijeti u obliku zakona, te objaviti u Narodnim Novinama da bude javan kako bi se osiguralo poreznim obveznicima i svim građanima upoznavanje sa vrstom i veličinom

proračunskim sredstava te svrhom njihovog trošenja. Ljudi na vlasti ne troše svoj, nego tuđi novac i za to moraju biti odgovorni te stanovništvo mora biti donekle upućeno kako bi znali gdje odlaze njihova sredstva.

Mnoga navedena načela i dan danas nisu izgubila na svojem značenju, ali utjecaj demokracije, višestranačje, parlamentarizam, vladavina prava, jasno razgraničenje između zakonodavne i izvršne vlasti, doveli su nove uloge proračuna u socio-ekonomskom i političkom životu suvremene države te do inauguriranja novih, kao i do određene izmjene klasičnih proračunskih principa. Prilikom financiranja javnih rashoda putem proračuna, osim vođenja računa o formi i sadržaju proračuna te o njegovom donošenju i izvršenju, također je važno voditi računa o ciljevima koji se žele postići proračunskim financiranjem.

Suvremena načela proračuna dijele se na osnovna načela, načela nadležnosti i postupovna načela. Osnovna načela se sastoje od načela proračuna izvršne vlasti gdje izvršna vlast ima zadaću sastavljanja proračuna i zakonodavna vlast ima mogućnost izmjeniti nacrt proračuna i od načela odgovornosti izvršne vlasti gdje vlada snosi punu odgovornost pri izvršenju proračuna te u skladu s time ima veća prava kod sastavljanja, donošenja i izvršenja proračuna. Kod načela nadležnosti, pod pojmom nadležnosti podrazumijeva se pravo koje je nekome dano kao obveza koju treba izvršiti. Proračunske pozicije ne bi trebale biti preusko shvaćene ako želimo omogućiti fleksibilnost i ekonomičnost mjera uprave. Također, želi se odstupiti od stroge primjene jednogodišnjih proračuna. Postupovna načela nameću vertikalno informiranje u kojem se traži da zakonodavna i izvršna vlast putem informiranja odozgo prema dolje dođe do informacija potrebnih za donošenje odluka. Isto tako, smatra kako bi na određenoj razini teritorijalnog organiziranja trebale postojati posebne organizacijske jedinice koje će biti odgovorne za poslove proračuna.

2.1 Proračunski proces

Proračun je rezultat proračunskog procesa. Proračunski proces označava jedan cijeli splet odnosa između glavnih sudionika proračunskog procesa. S obzirom da proračun predstavlja jedan od najvažnijih akata on prolazi kroz precizno reguliranu procedure, a obuhvaća tri faze:

- fazu pripreme,
- fazu donošenja i
- fazu izvršenja koja uključuje kontrolu naplate i korištenje proračunskih sredstava.

Glavni sudionici proračunskog procesa su: Sabor, Vlada, Ministarstvo financija i ostali korisnici proračuna odnosno sve institucije, narod, različite vladine i nevladine ustanove i organizacije.

2.1.1. Proračunski proces u Republici Hrvatskoj

Prema Zakonu o proračunu u Republici Hrvatskoj postoje tri razine proračuna putem kojih se financira javna potrošnja, a to su: državni proračun, izvanproračunski fondovi i proračun jedinica lokalne i regionalne samouprave. Spomenute tri razine proračuna zajedno čine konsolidirani proračun opće države koji služi kao pokazatelj koliko je država prikupila odnosno potrošila sredstava. Na razini države javna potrošnja čini najveći udio u ukupnoj javnoj potrošnji, pa državni proračun koji ujedno predstavlja najvažniji izvor financiranja javne potrošnje, predstavlja ključno sredstvo državne vlasti u provođenju fiskalne politike (Družić, Krtalić, 2006.).

U članku 2, stavka 1. Zakona o proračunu, proračunskim korisnicima u Republici Hrvatskoj smatraju se državna tijela, ustanove, vijeća manjinske samouprave, proračunski fondovi i mjesna samouprava čiji se rashodi za zaposlene i/ili materijalni rashodi osiguravaju u proračunu, a izvanproračunski korisnici državnog proračuna i izvanproračunski korisnici proračuna jedinice lokalne i regionalne samouprave jesu izvanproračunski fondovi, trgovačka društva i druge pravne osobe u kojima država odnosno jedinica lokalne i regionalne samouprave ima odlučujući utjecaj na upravljanje (Narodne Novine, 2009.).

Glavni sudionici proračunskog procesa jesu Hrvatski sabor kao najviše zakonodavno tijelo koje usvaja proračun i koji mora štititi interese građana, Vlada kao glavni nositelj izvršne vlasti koja predlaže i izvršava proračun odnosno provodi politiku koju je utvrdio Sabor, Ministarstvo financija koje sudjeluje u svim fazama pripreme i izvršenja proračuna, ujedno pripada skupini korisnika državnog proračuna te ima zadatak planirati i pratiti izvršenje javnih prihoda i rashoda, korisnici državnog proračuna – svi

oni koji se financiraju iz njegovih sredstava, demokratska javnost (narod i druge nevladine ustanove), koje bi u procesu javnog izbora trebale odlučivati o proračunskoj politici u najširem smislu te riječi te Državni ured za reviziju koji predstavlja državno tijelo zaduženo za nadzor nad izvršenjem proračuna.

U Hrvatskoj proračunski proces također se odvija u 3 faze na svim razinama vlasti i obuhvaća faze: pripreme, donošenje i izvršenje proračuna koje vremenski gledano traju između dvije i pol i tri godine i priprema se za razdoblje n+2 godine, odnosno za jednu godinu i projekcija za sljedeće dvije.

S obzirom da smo istaknuli da je državni proračun najznačajniji u nastavku na njegovu primjenu objašnjavamo proračunski proces:

Prva faza je priprema prijedloga proračuna gdje Ministartsvo financija donosi strategiju programa Vladi na osnovi koje se izrađuju smjernice ekonomske i fiskalne politike za trogodišnje razdoblje te daju upute za izradu prijedloga proračuna. Te smjernice služe svim proračunskim korisnicima kao vodič o limitima kojih se moraju držati prilikom izrade financijskih planova i proračuna. Nakon što proračunski korisnici predaju svoje zahtjeve za proračunskim sredstvima, Ministarstvo financija izrađuje prijedlog državnog proračuna te ga dostavlja Vladi do 15. listopada. Do sredine studenog Vlada je obavezna ga konfirmirati te dostaviti predsjedniku Sabora prijedlog državnog proračuna, prijedlog Zakona o izvršenju proračuna i konsolidirani proračun. Sumarno gledajući, u ovoj fazi planiraju se prihodi i rashodi odnosno primici i izdaci proračuna, obrazlažu se prijedlozi financijskih planova proračunskih I izvanproračunskih korisnika, a proračunski korisnici lokalnih i regionalnih samouprava dužni su izraditi i plan razvojnih programa.

Druga faza se odnosi na raspravu i usvajanje proračuna u Saboru i ona obično traje od studenog do prosinca. Nakon što Vladin prijedlog proračuna stigne u Sabor, oni ga prosljeđuju radnim tijelima i saborskim zastupnicima koji imaju pravo davanja svojih prijedloga o izmjeni i dopuni prijedloga proračuna. U prosincu zastupnici raspravljaju o prijedlogu državnog proračuna te analiziraju Vladine programe i fiskalnu politiku. Nakon rasprave i usvajanja proračuna ulazi se u proces njegova izvršavanja.

Treća faza je faza izvršavanja državnog proračuna koja službeno počinje 1. siječnja i tada ujedno započinje nova fiskalna godina u kojoj se prikupljaju planirani prihodi i primici te troši planirani novac.

Proračunski proces formalno završava onda kada Ministarstvo financija izradi i dostavi nacrt prijedloga konsolidiranog obračuna državnog proračuna na temelju izvješća svih proračunskih korisnika Vladi koji ga usvaja te najkasnije do 1. lipnja šalje Saboru godišnje izvješće o izvršenju proračuna na usvajanje (V. Bratić, 2009.).

Prema Zakonu o proračunu RH i službenim stranicama Ministarstva financija RH proces planiranja državnog proračuna izgleda kako slijedi:

Slika 1. Planiranje državnog proračuna

Planiranje državnog proračuna

Rok	Nositelj aktivnosti	Aktivnosti
kraj veljače	Ministarstvo financija u suradnji s ministarstvom nadležnim za strukturne reforme i koordinaciju fondova Europske unije	Izrađuje uputu za izradu strateških planova i dostavlja je ministarstvima i drugim državnim tjelima na razini razdjela organizacijske klasifikacije
kraj ožujka	Ministarstva i druga državna tijela na razini razdjela organizacijske klasifikacije	Izrađuju strateške planove za trogodišnje razdoblje i dostavljaju ih Ministarstvu financija i ministarstvu nadležnom za strukturne reforme i koordinaciju fondova Europske unije
kraj travnja	Ministarstvo financija i ministarstvo nadležno za strukturne reforme i koordinaciju fondova Europske unije u suradnji s ministarstvima nadležnim za pojedinačne strukturne reforme	Na temelju strateških planova ministarstvo nadležno za strukturne reforme i koordinaciju fondova Europske unije u suradnji s ministarstvima nadležnim za pojedinačne strukturne reforme izrađuje nacionalni program reformi, a Ministarstvo financija program konvergencije
kraj srpnja	Ministarstvo financija i Vlada RH	Na temelju strateških planova, nacionalnog programa reformi i programa konvergencije te posebnih preporuka Vijeća Europske unije za Republiku Hrvatsku, Ministarstvo financija izrađuje nacrt smjernica ekonomske i fiskalne politike za trogodišnje razdoblje koje Vlada usvaja zaključkom
15. kolovoza	Ministarstvo financija	Ministarstvo financija dostavlja ministarstvima i drugim državnim tijelima na razini razdjela organizacijske klasifikacije i izvanproračunskim korisnicima upute za izradu prijedloga državnog proračuna
15. rujna	Proračunski korisnici	Dostavljaju prijedloge financijskih planova ministarstvima i drugim državnim tijelima na razini razdjela organizacijske klasifikacije
kraj rujna	Ministarstva i druga državna tijela na razini razdjela organizacijske klasifikacije	Dostavljaju usklađene prijedloge financijskih planova Ministarstvu financija
15. listopada	Ministarstvo financija	Ministarstvo financija izrađuje nacrt proračuna za proračunsku godinu i projekciju za sljedeće dvije godine te ih dostavlja Vladi RH
15. studenog	Vlada RH	Vlada utvrđuje prijedlog proračuna i projekcija te ih dostavlja Saboru na donošenje
kraj godine	Hrvatski sabor	Donosi proračun za sljedeću proračunsku godinu

Izvor: Ministarstvo financija

2.1.2. Kontrola državnog proračuna

Proračunom se u suvremenim državama preraspodjeljuju značajna sredstva. Najveći dio proračunskih prihoda koji predstavljaju zapravo derivativan prihod države (porezi), država ubire na temelju svog financijskog suvereniteta i njima se – u pravilu – podmiruju rashodi koji neposredno nemaju proizvodni karakter. Kontrola državnog proračuna predstavlja cjelovitu i preciznu kontrolu financijskog poslovanja nadležnih tijela izvršne vlasti odnosno korisnika proračunskih prihoda te kao takva služi kako bi se spriječile razne nepravilnosti i zlouporabe izvršne vlasti prilikom raspolaganja novcem u proračunu, te kako bi se osiguralo da se ta sredstva koriste odnosno troše isključivo u one svrhe za koje su i namijenjene i u iznosima koji su proračunom bili predviđen.

Proračunska kontrola se može provesti na razne načine i od strane raznih tijela prema tome razlikujemo političku, upravnu i sudsku kontrolu, kontrolu zakonitosti i kontrolu svrsishodnosti, unutarnju i vanjsku kontrolu, prethodnu i naknadnu kontrolu, kontrolu ukupnog proračuna i kontrolu njegovih djelova, kontrolu izrade, donošenja i izvršenja proračuna (Jelčić, 1997.).

Politička, upravna i sudska kontrola

- **političku kontrolu** obavlja predstavničko tijelo (sabor) prilikom izrade, donošenja i izvršenja proračuna na temelju posebnih izvještaja koje mu dostavlja izvršna ili sudska vlast tijekom proračunske godine ili putem zaključnog računa nakon isteka (ex post[1]) proračunske godine.
- **upravnu kontrolu** obavljaju nadležna tijela državne uprave na način da ili više tijelo kontrolira prikupljanje i raspolaganje javnim prihodima nižeg tijela ili da tu kontrolu obavlja upravno tijelo nadležno za kontrolu proračuna (najčešće ministarstva financija), ili da postoji posebno organizirana služba (financijska inspekcija, financijska policija i sl.) kao samostalno državno tijelo ili u sastavu nekog ministarstva.

[1] Naknadna ili ex post: kontrola koja se primjenjuje nakon što su javni prihodi prikupljeni i utrošeni (ne može se spriječiti nezakonito raspolaganje sredstvima, ali može omogućiti kažnjavanje krivca)

- **sudska kontrola** proračuna se u pravilu koncentrira na kontrolu zakonitosti izvršenja proračuna.

Kontrola zakonitosti i kontrola svrsishodnosti

- **kontrolu zakonitosti** provodi nadležno tijelo kako bi utvrdilo je li prikupljanje i raspolaganje proračunskim sredstvima osnovano na pravnim propisima
- **kontrola svrsishodnosti** se provodi kako bi se upozorilo na pojavu neracionalnosti, neopravdanosti i neekonomičnosti raspolaganja društvenim sredstvima i u kojoj se inzistira na štedljivost prilikom trošenja javnih prihoda.

Unutarnja i vanjska kontrola

- **unutarnja (interna) kontrola** proračuna obavlja se unutar korisnika proračunskih sredstava.
- **vanjsku (eksternu) kontrolu** proračuna obavljaju tijela izvan tijela (korisnika proračunskih sredstava) podložnih kontroli.

Prethodna i naknadna kontrola

- **prethodna (ex ante) kontrola** usmjerena je na sprječavanje pojave nepravilnosti prilikom raspolaganja javnim prihodima, pa se stoga obavlja prije negoli je do raspolaganja i došlo.
- **naknadna (ex post) kontrola** je, zbog vremena kad se obavlja, usmjerena na otkrivanje nepravilnosti.

Kontrola ukupnog proračuna

- **kontrola ukupnog proračuna** odnosi se na kontrolu zakonitosti pravodobnosti i ispravnosti prikupljanja svih proračunskih prihoda kao i njihovog trošenja i to može obavljati tijekom godine na osnovi izvještaja koje su mu dostavljeni o izvršenju proračunskih prihoda i rashoda za određeno razdoblje (npr. za jedno tromjesečje).
- **kontrola raspolaganja proračunskim prihodima** može se ograničiti samo na jednog ili više korisnika proračunskih sredstava (npr. na jedno sveučilište, ili na sva sveučilišta) ili pak na pojedinu vrstu javnih rashoda.

Kontrola izrade, donošenja i izvršenja proračuna

Za slučaj da je **kontrolom izvršenja proračuna** obuhvaćena kontrola kako naplate proračunskih prihoda tako i zakonitosti te svrsishodnosti njihovog trošenja, govori se o kontroli izvršenja proračuna u širem smislu. Kontrolom izvršenja proračuna u širem smislu obuhvaćena je i kontrola primjene propisa kojima je regulirana materija izrade i donošenja (usvajanja) proračuna.

3. PRORAČUNSKA POLITIKA U REPUBLICI HRVATSKOJ

3.1. Tijela koja su povezana s proračunskom politikom u Republici Hrvatskoj

Organizacijski su sva tijela povezana uz Ministarstvo financija Republike Hrvatske, koja imaju zasebnu zadaću u nekoj od faza izrade i izvršenja proračuna. Kao i u drugim zemljama svijeta, tako i u Republici Hrvatskoj postoje različita tijela koja sudjeluju u proračunskom procesu.

Državna riznica

Za izvršavanje proračuna osim Vlade, nadležnih ministarstva i drugih korisnika državnog proračuna, posebnu ulogu u izvršavanju proračuna i kontroli korištenja proračunskih sredstava ima Ministarstvo financija odnosno u njegovu sklopu bi bila državna riznica. Državna riznica predstavlja složeni sustav proračunskog i financijskog upravljanja državnim prihodima i rashodima te njezin zadatak je planiranje, izvršavanje i nadzor državnog proračuna, upravljanje novčanim sredstvima i javnim dugom. Za obavljanje tih poslova državna riznica oslonjena je i povezana s tri uprave Ministarstva financija: 1. Upravom za upravljanje novčanim sredstvima i javnim dugom, 2. Upravom za državno računovodstvo, te 3. Upravom za izvršavanje državnog proračuna. Smisao djelovanja tih uprava jest da država u svakom trenutku zna kojim sredstvima raspolaže zahvaljujući Jedinstvenom računu proračuna na koji pristižu svi državni prihodi i primici i s kojeg se isplaćuju svi državni izdaci i obavljaju druga plaćanja. Jedinstveni račun proračuna je otvoren kod Hrvatske narodne banke. (K. Ott, et al. 2003.)

Shodno navedenom, smisao državne riznice je da kontrolira i omogućuje racionalnije trošenja javnih sredstava, smanjivanje potrebe zaduživanja države (javni dug).

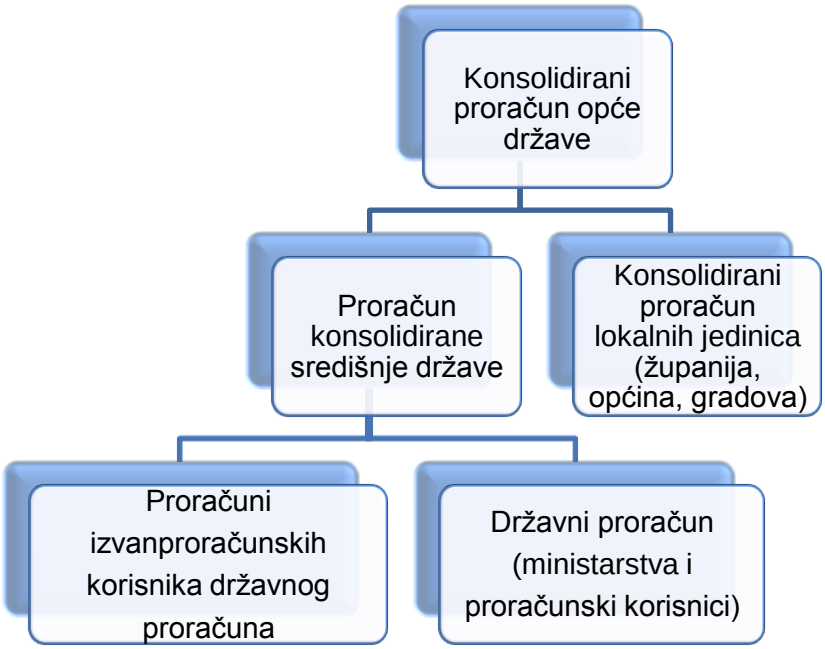
Državna riznica obuhvaća:

- **Sektor za pripremu proračuna države i financiranje jedinica lokalne i područne samouprave** koji u okviru svoje djelatnosti obavlja poslove vezane za planiranje, izradu donošenje proračuna države i konsolidiranog proračuna te jedinica lokalne i regionalne samouprave, nadalje radi na unaprjeđenju sustava upravljanja javnim financijama, prati te analizira prihode i primitke te rashode i izdatke po područjima javne potrošnje koja se financira iz državnog proračuna, obavlja poslove pripreme, izrade i praćenja proračuna po programima, sudjeluje u izradi prijedloga zakonskih i podzakonskih propisa kojima se propisuju prava i utvrđuje obveze za državni proračun te u konačnici obavlja i one poslove koje odredi ministar i glavni državni rizničar.
- **Sektor za izvršavanje državnog proračuna** koji u okviru svoje djelatnosti obavlja plaćanja u domaćoj i inozemnoj valuti na temelju zahtjeva za plaćanje proračunskih korisnika; izrađuje projekcije novčanih tokova državnog proračuna na godišnjoj, tromjesečnoj, mjesečnoj, tjednoj i dnevnoj razini; u suradnji sa Sektorom za pripremu proračuna i financiranje jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave sudjeluje u izradi uputa za izradu strateških planova, strateškog plana Ministarstva za trogodišnje razdoblje i Strategije Vladinih programa; obavlja poslove koji se odnose na normativno uređenje proračunskog računovodstva i računovodstva neprofitnih organizacija; sastavlja financijske izvještaje za državni proračun; sastavlja konsolidirane financijske izvještaje; provodi financijsku kontrolu zakonitog i namjenskog korištenja proračunskih sredstava u skladu sa Zakonom o fiskalnoj odgovornosti; izrađuje upute iz djelokruga Sektora i upute za rad područnim riznicama; sudjeluje u izradi nacrta prijedloga zakona o izvršavanju državnog proračuna i drugih zakona te u izradi prijedloga podzakonskih propisa u skladu sa Zakonom o proračunu; obavlja i druge poslove iz svoga djelokruga (Ministarstvo financija).

3.2. Vrste proračuna u Republici Hrvatskoj

U Republici Hrvatskoj kako smo već istaknuli postoje tri razine proračuna: državni proračun, proračun izvanproračunskih korisnika državnog proračuna te proračuni jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Svaki od tih proračuna je zaseban planski dokument koji prikazuje vlastite prihode i rashode. Zbrajanjem prihoda, primitaka i izdataka državnog proračuna i proračuna izvanproračunskih fondova dolazi do konsolidiranog proračuna središnje države, dok proračun opće države obuhvaća proračun središnje države uvećan za proračune lokalnih jedinica.

Slika 2. Konsolidirani proračun opće države



Izvor: Ott, K., et al., Proračunski vodič za građane, 2003. godine

3.2.1. Državni proračun

Prema Zakonu o proračunu državni proračun se definira kao *„akt kojim se procjenjuju prihodi i primici te utvrđuju rashodi i izdaci države za jednu godinu, u skladu sa zakonom, a donosi ga Hrvatski sabor*“. Njegova funkcija je da prikazuje najvažnije ciljeve države. Na temelju kretanja prihoda i rashoda možemo utvrditi koji ciljevi su prioritetniji, na primjer, ako utvrdimo da država smanjuje poreze dali to ima za cilj

smanjiti opterećenost stanovništva ili možda želi potaknuti potrošnju, gospodarski rast ili obrnuto, ako povećava poreze dali je uzrok tome možda financiranje povećanih rashoda i slično. Njime se također osigurava kontrola prikupljanja i trošenja javnih sredstva. Korisnici državnog proračuna jesu one institucije koje je osnovala država i koje se većim dijelom financiraju iz državnog proračuna, te u skladu s navedenim njihovi proračunski prihodi i rashodi su sastavni dio državnog proračuna. Proračunski korisnici jesu Vlada, Sabor, ministarstva, sveučilišta i drugo (Zakon o proračunu). Državni proračun sastoji se od općeg i posebnog dijela. Opći dio proračuna obuhvaća račun prihoda i rashoda te račun financiranja, a posebni dio proračuna sadrži plan rashoda proračunskih korisnika raspoređenih po organizacijskoj i ekonomskoj klasifikaciji te po tekućim i razvojnim programima. Na računu prihoda i rashoda država sustavno klasificira godišnju zaradu. Budući da su prihodi rijetko u ravnoteži s rashodima država ima poseban račun financiranja gdje se evidentira što država čini s eventualnim viškom ili manjkom sredstava (K. Ott et al, 2009.).

3.2.2. Proračun izvanproračunskih fondova

Izvanproračunski korisnici na razini države jesu institucije na koje država ima odlučujući utjecaj na upravljanje, oni kojima je izvor financiranja namjenski prihod[2] i koji su evidentirani u registru korisnika proračuna odnosno to bi bili izvanproračunski fondovi[3], trgovačka društva ili druge pravne osobe u kojima država ima odlučujući utjecaj na upravljanje, ali imaju i znatan stupanj autonomije koja uključuje samostalno odlučivanje o dijelu prihoda i rashoda. Njihov proračun odnosno prihodi i rashodi se ne prikazuje u državnom proračunu već svaki izvanproračunski korisnik državnog proračuna ima zaseban proračun (financijski plan) iz kojih financira određene potrebe kao na primjer opskrba vode (Bajo et al. 2008.). U Hrvatskoj je status i broj izvanproračunskih korisnika teško pratiti jer se ono često mijenja i samim time je otežano pratiti kretanje njihovih prihoda i rashoda. Od 1. srpnja 2001. godine započeo je proces uključivanja poslovanja izvanproračunskih fondova u središnji

[2] Riječ je o prihodu za kojeg se unaprijed zna za što je namijenen, u koju svrhu se moraju trošiti
[3] Vrsta proračunskog korisnika koji se osniva kao pravna osoba za posebnu namjenu I financira se iz namjenskih prihoda, proračuna I drugih izvora

državni proračun. Tada su se uključili prihodi i rashodi od Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje, kasnije su se prilključili Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje, Hrvatski zavod za zapošljavanje, Hrvatske autoceste, Hrvatske ceste. Danas, kao izvanproračunski korisnici državnog proračuna jesu: Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje, Hrvatske vode, Fond za zaštitu okoliša i energetsku učinkovitost, Državna agencija za sanaciju banaka i Centar za restrukturiranje i prodaju.

3.2.3. Proračun jedinica lokalne samouprave i uprave

Pod pojmom jedinica lokalne samouprave misli se na općine i gradove, a jedinice regionalne samouprave na županije. Oni obavljaju funkcije, izvršavaju zadaće i donose programe propisane zakonom i oni predstavljaju treću razinu odnosno vrstu proračuna u kojem se evidentira prikupljanje i trošenje državnog novca. Svaka lokalna jedinica ima svoj lokalni proračun u kojem planiraju prihode i utvrđuju rashode za jednu godinu, a donosi ga predstavničko tijelo lokalne jedinice. Kod proračuna jedinica lokalne samouprave i uprave razlikujemo normalne korisnike proračuna i izvanproračunske korisnike lokalnih proračuna. Pod korisnicima lokalnih proračuna misli se na institucije koje je osnovala lokalna jedinica, koji se većim dijelom financiraju iz lokalnog proračuna odnosno njihovi proračunski prihodi i rashodi sastavni su dio lokalnog proračuna (škole, vrtići...). Izvanproračunski korisnici su pravne osobe u kojima lokalne jedinice imaju odlučujući utjecaj na upravljanje, a financiraju se djelomično iz proračuna i djelomično od prihoda od vlastite djelatnosti. Oni vode zasebne proračune koji se nazivaju financijski planovi i njihovi prihodi i rashodi nisu dio lokalnih proračuna, već se oni samo uključuju u konsolidirani proračun lokalnih jedinica

3.2.4. Konsolidirani proračun središnje i opće države

Konsolidirani proračun središnje države predstavlja zbroj prihoda i rashoda državnog proračuna i proračuna izvanproračunskih korisnika državnog proračuna. Konsolidirani proračun središnje države sastavlja se kako bi mogli saznati koliko su sredstava ukupno prikupili i potrošili državni proračun i izvanproračunski korisnici državnog proračuna. Da bi dobili konoslidirani proračun središnje države potrebno je

napraviti konsolidaciju unutar izvanproračunskih korisnika državnog proračuna, a ona podrazumijeva poništavanje transfera između pojedinih izvanproračunnskih fondova (primjerice, novac koji su Hrvatske vode uputile Fondu za zaštitu okoliša i energetsku učinkovitost i obrnuto) i mora se napraviti konsolidacija transfera iz državnog proračuna izvanproračunskim korisnicima i obrnuto.

Konsolidirani proračun opće države obuhvaća prethodno objašnjeni proračun središnje države uvećan za proračune lokalnih jedinica i dobivamo ga tako da zbrojimo sve tri vrste proračuna uz eliminiranje svih transfera između države, izvanproračunskih korisnika i lokalnih jedinica. Opća država obuhvaća sve institucije koje služe kako bi za državu ubirale prihode i stvarale rashode, odnosno opća država je središnja država uvećana za proračunske i izvanproračunske korisnike županijskih, gradskih i općinskih proračuna. Ako želimo znati koliko je stvarno javnih sredstava prikupljeno i potrošeno u čitavoj zemlji tada gledamo konsolidirani proračun opće države (K. Ott et al. 2003.).

3.3. Analiza proračuna od 1995. do 2001. godine

U radu ćemo analizirati proračunsku politiku od 1995. do 2017. godine. No, pritom je nužno istaknuti da zbog brojnih izmjena praćenja statistike javnih financija u Republici Hrvatskoj, analizu ćemo razdvojiti u sva dijela.

Analizirajući razdoblje od 1995. do 2001. godine možemo vidjeti da se prihodi proračuna dijele na tekuće prihode odnosno zbroj poreznih i neporeznih prihoda, te na kapitalne prihode, domaće i inozemne potpore (dotacije). Nesumnjivo je da su u strukturi prihoda najvažniji izvor porezni prihodi s obzirom da se njihov udio u ukupnim prihodima u promatranom razdoblju kreće oko 92%. U razdoblju od 1995. godine vidimo kako su se prihodi drastično povećali do 2001. godine za čak 79 milijardi kuna odnosno 81%. Jednim dijelom za to je zaslužno uvođenje poreza na dodanu vrijednost u 1998. godini kada su prihodi narasli za 11 milijardi kuna. Kapitalni prihodi nastaju prodajom građevinskih objekata u državnom vlasništvu, prodaje državnih zaliha, prodajom zemlje i ono što zauzima najveći udio u ovim prihodima jest privatizacija. Kapitalni prihodi dosta osciliraju tijekom godina te imaju tedenciju rasta sve do 1999. godine kada iznose 6,9 milijardi kuna i zauzimali su

9,3% ukupnih prihoda što je veliki porast s obzirom da se njih udio prijašnjih godina kretao jedva oko 2%. U 2000. godini oni su se upola smanjili tj. iznose 3,7 milijardi, odnosno smanjili za 54%, što je rezultat slabije prikupljenih kapitalnih prihoda. Međutim, već sljedeće godine su porasli na 6 milijardi kuna zahvaljujući kapitalnim prihodima koji su se povećali za 56% u odnosu na prethodnu godinu.

Analizirajući s druge strane, rashode može se zaključiti da su rashodi u promatranom razdoblju rasli za 36 milijardi kuna, odnosno za 57%. Rashodi uključuju čitav spektar stavki, od financiranja vojske i policije, obrazovanje do izgradnje infrastrukture. Uspoređujući prihode i rashode, vidimo kako su rashodi dominantniji od prihoda, a uzrok tome su posljedice domovinskog rata, odnosno posljedice ratne agresije na našim područjima. Tekući rashodi su sve vrste državnih izdataka od kojih kao rezultat nastaju dobra i usluge s vijekom trajanja kraćim od godine dana (plaće i naknade zaposlenima, otplate glavnice i kamate na dug, školstvo, subvencije...). U ovom razdoblju kapitalni rashodi rastu prventstveno radi potrebe obnavljanja ratom razrušenih područja te financiranja infrastrukture sve do 1995. godine kada započinje tendencija pada, a u 1995. godine nadalje mijenja se struktura rashoda.[4]

[4] Statistika Javnih Financija na međunarodnoj razini prati se na temelju GFS I ESA 2010. Metodologija GFS Međunarodnog monetarnog fonda u prikazu državnih financija primjenjuje se kako bi fiskalne veličine za različite zemlje bile međusobno usporedive. Europski sustav nacionalnih i regionalnih računa (ESA) odnosi se na harmoniziranu metodologiju koja se obavezno koristi u proizvodnji podataka o nacionalnim računima u Europskoj uniji. ESA 2010 se zasniva na metodologiji SNA 2008. (Sustava nacionalnih računa).

Tablica 1. Ostvarenje proračuna opće države od 1995. godine do 2001. godine u Republici Hrvatskoj

U mil hrk	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001[5]
Ukupni prihodi I potpore	**47 440**	**54 385**	**60 200**	**72 738**	**75 010**	**74 620**	**78 843**
Ukupni prihodi	**47 430**	**54 371**	**60 182**	**72 687**	**75 003**	**74 605**	**77 450**
Porezni prihodi	43 677	52 779	53 282	64 506	62 395	65 049	67 019
Neporezni prihodi	2 774	4 816	5 704	5 441	5 633	5 818	5 758
Prihodi od kapitala	979 009	1 593	1 195	2 740	6 975	3 738	6 066
Dotacije (potpore)	9 981	13 670	18 126	50 864	6 587	15	0
Ukupni rashodi i posudbe umanjene za otplate	**48 140**	**54 785**	**61 697**	**72 059**	**78 140**	**82 308**	**84 064**
Ukupni rashodi	**47 882**	**54 297**	**61 058**	**70 871**	**76 575**	**81 036**	**80 162**
Tekući rashod	43 409	46 941	53 608	61 342	66 485	73 175	75 404
Kapitalni rashodi	4 473	7 356	7 450	9 530	10 090	7 861	7 437
Posudbe umanjene za otplate	258 007	487 341	639 478	1 188	1 565	1 272	1 223

Izvor: Godišnja izvješća Ministarstva financija od 1995. do 2001. godine

3.4. Analiza proračuna od 2002. do 2017. godine

U promatranom razdoblju vidimo kako prihodi kontinuirano rastu sve do 2008. godine, da bi se zbog utjecaja svjetske ekonomske financijske krize koja je pogodila i Hrvatsku počeli smanjivati sve do 2014. godine. Danas, ukupni prihodi su dvostruko veći, preciznije, za 79 milijardi kuna ili 51% u odnosu na 2002. godinu. Porezi su i dalje najznačajniji prihod. Njihov udio u ukupnim prihodima u promatranom razdoblju se kreće oko 60%, zatim slijede socijalni doprinosi čiji se udio kreće oko 30%. Oni znatno osciliraju te kontinuirano rastu do 2008. godine i iznose 41 milijardu kuna, pa se smanjuju sve do 2013. na 37 milijardi, a danas iznose 42 milijarde kuna. Generalno gledajući, u odnosu na 2002. godinu, socijalni doprinosi su se povećali za

[5] Napomena: problemi proračuna na strani prihoda u 2001. godini bili su u precijenjenim prihodima od privatizacije. Nedostatak privatizacijskih prihoda nadoknađen je alternativnim izvorima financiranja deficita na domaćem i inozemnom financijskom tržištu. Predviđeni prihodi od privatizacije bili su revidirani u lipanjskom rebalansu proračuna sa 8,5 mlrd kuna na 6,5 mlrd kuna, a drugim rebalansom u listopadu predviđeni prihodi od privatizacije su dodatno smanjeni na 5,4 mlrd kuna.(http://www.mfin.hr/adminmax/docs/Godisnjak2001.pdf)

17 milijardi kuna odnosno za 60%. Zatim slijede ostali prihodi čiji je udjel oko 10% i pomoći sa svega 3% udio u ukupnim prihodima.

Tablica 2. Prihodi konsolidirane opće države u razdoblju od 2002. do 2017. godine

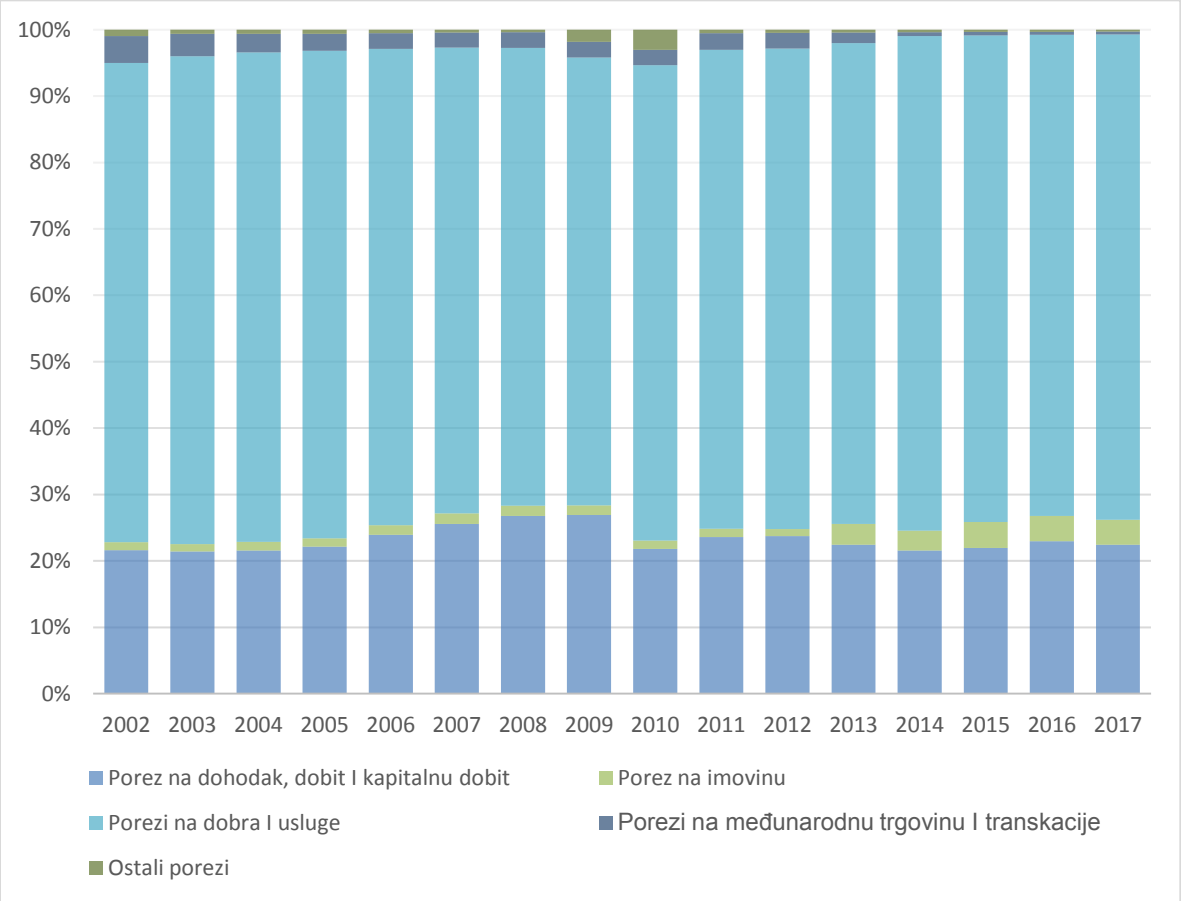
(000 hrk)	Prihodi	Porezi	Socijalni doprinosi	Pomoći	Ostali prihodi
2002.	**82 895 736**	50 665 636	25 200 022	1 190	7 028 887
2003.	**89 314 501**	53 834 653	27 424 608	12 034	8 043 206
2004.	**96 426 967**	56 425 728	29 477 597	13 992	10 509 650
2005.	**103 100 941**	60 521 399	31 301 340	28 149	11 250 053
2006.	**112 293 777**	66 768 246	33 877 148	200 133	11 448 251
2007.	**126 716 000**	73 392 426	37 203 486	446 066	15 674 022
2008.	**134 737 775**	79 669 875	40 703 484	498 489	13 865 927
2009.	**128 087 106**	73 570 853	39 994 739	623 603	13 897 911
2010.	**123 709 173**	71 729 021	38 712 382	638 985	12 628 784
2011.	**123 024 529**	70 228 042	38 605 067	880 441	13 310 980
2012.	**126 131 604**	74 117 755	37 845 871	995 042	13 172 936
2013.	**125 878 640**	74 491 639	37 149 263	1 772 879	12 464 859
2014.	**131 916 723**	74 888 251	41 701 505	2 342 229	12 984 738
2015.	**150 088 571**	82 811 949	40 974 672	5 029 833	21 272 117
2016.	**158 056 575**	87 290 772	40 662 988	8 032 854	22 069 961
2017.	**161 906 779**	90 452 244	42 341 255	7 512 167	21 601 113

Izvor: Ministarstvo financija, državni proračun – arhiva, Godišnja izvješća Ministarstva financija od 2002. do 2015. godine, Prijedlog godišnjeg izvještaja o izvršenju Državnog proračuna za 2017. godinu

U Republici Hrvatskoj postoji 5 vrsta (grupa) poreza iz kojih država ubire prihode. Na grafikonu 1. vidi se kako su porezi koji najviše pune državni proračun porezi na dobra i usluge, a zatim slijede porezi na dohodak, dobit i kapitalnu dobit. U 2002. godini porezi na dobra i usluge su iznosili 37,5 milijardi kuna, a 2017. godine 66 milijardi što predstavlja povećanje od 29,5 milijardi kuna ili 55%, dok je porez na dohodak, dobit i

kapitalnu dobit u 2002. godini iznosio 11 milijardi kuna, a 2017. godine 20 milijardi kuna što je 9 milijardi kuna više. Nakon 2008. godine vidljivo je smanjenje prihoda što je izravan rezultat svjetske ekonomske krize koja je pogodila brojna društva (zaposlenici gube radna mjesto, država gubi prihode od poreza na dohodak itd.).

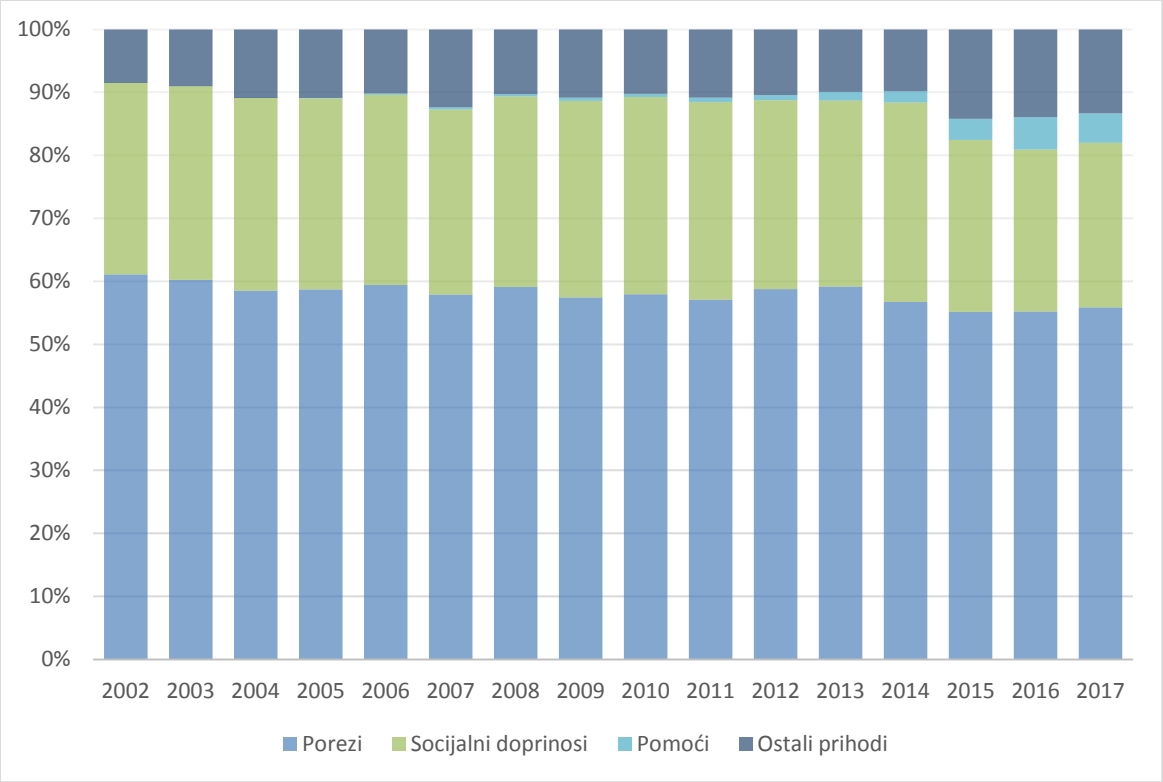
Grafikon 1. Udio poreza u ukupnim poreznim prihodima opće države u razdoblju od 2002. do 2017. godine u %



Izvor: Samostalna izrada na temelju podataka Ministarstva financija (Godišnja izvješća od 2002. do 2015. godine, Prijedlog godišnjeg izvještaja o izvršenju Državnog proračuna za 2017.)

Grafikon 2. Struktura prihoda proračuna opće države u Republici Hrvatskoj od 2002. do 2017. godine u %

Najveći udio u ukupnim porezima, ima PDV te trošarine čiji se udio u promatranom razdoblju kreće oko 70%. Porez na dohodak, dobit i kapitalnu dobit u prosjeku se kreće oko 23%, dok se porezi na imovinu kreću oko 2%. Carine pokazuju trend značajnog smanjenja, s obzirom da je u 2002. njihov udio u ukupnim prihodima bio 4%, sada iznosi svega 0,4% odnosno, smanjili su se za 1,6 milijardi kuna, razlog tome je pristupanje Hrvatske u Europsku Uniju te ukidanje carina i carinskih pristojbi na uvoz iz zemalja EU.



Izvor: Samostalna izrada na temelju podataka Ministarstva financija (Godišnja izvješća od 2002. do 2015. godine, Prijedlog godišnjeg izvještaja o izvršenju Državnog proračuna za 2017.)

Tablica 3. Rashodi proračuna konsolidirane opće države u razdoblju od 2002. do 2017. godine

Ako pogledamo rashodovnu stranu proračuna, uočiti se može da u razdoblju od 2002. godine do 2017. godine su rashodi stalno u porastu, uz izuzetak 2011. godine kada dolazi do blagog smanjenja, da bi 2013. opet bili u porastu. U 2002. godini su iznosili 81,3 milijarde kuna, a 2017. godine 155,4 milijarde, što je povećanje od 74 milijarde kuna odnosno za 52%.

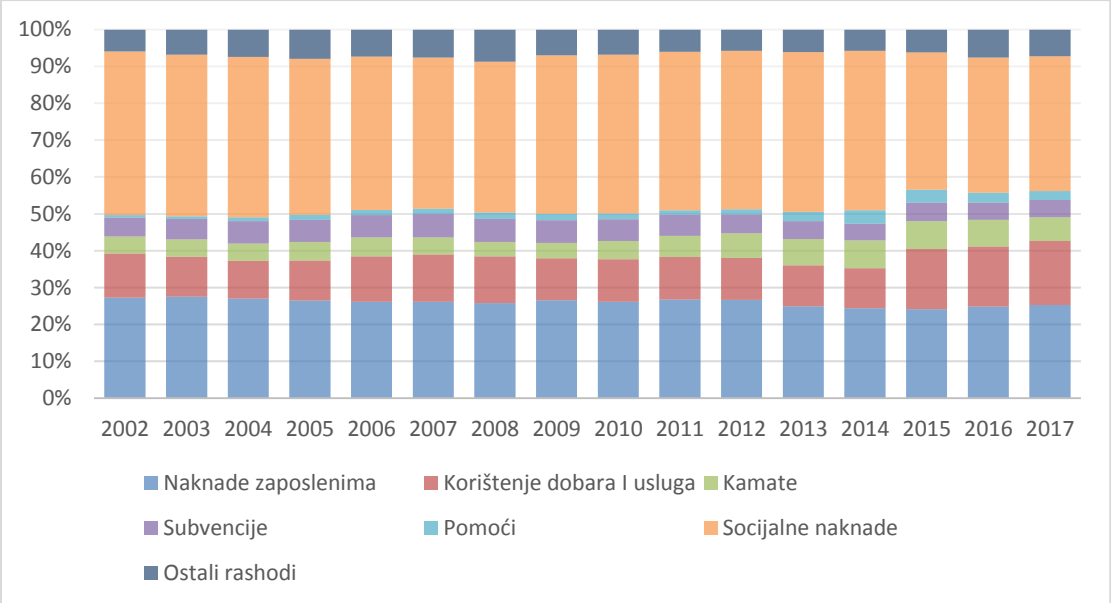
(000 hrk)	Rashodi	Naknade zaposlenima	Korištenje dobara i usluga	Kamate	Subvencije	Pomoći	Socijalne naknade	Ostali rashodi
2002.	**81 318 571**	22 181 946	9 772 569	3 761 201	4 146 064	535 489	36 129 009	4 792 294
2003.	**87 295 863**	24 065 457	9 494 184	4 039 182	4 915 835	557 297	38 254 500	5 969 408
2004.	**94 286 501**	25 505 196	9 679 316	4 423 239	5 694 425	1 008 884	41 021 808	6 953 634
2005.	**100 510 748**	26 679 700	10 876 095	5 102 697	6 000 064	1 390 464	42 468 952	7 992 776
2006.	**107 721 681**	28 208 213	13 302 369	5 468 595	6 561 952	1 466 029	44 828 003	7 886 521
2007.	**118 770 467**	31 112 370	15 196 188	5 554 489	7 504 354	1 701 861	48 730 687	8 970 517
2008.	**130 258 596**	33 620 589	16 547 455	5 034 513	8 130 307	2 305 289	53 282 084	11 338 358
2009.	**132 450 162**	35 240 175	15 011 623	5 625 309	8 075 242	2 383 858	56 927 886	9 186 070
2010.	**133 486 090**	34 993 705	15 302 203	6 654 290	7 880 522	2 072 465	57 554 583	9 028 322
2011.	**132 944 571**	35 608 225	15 362 330	7 570 804	7 606 056	1 638 943	57 135 569	8 022 645
2012.	**132 413 362**	35 381 024	14 995 799	8 848 842	6 800 955	1 832 092	56 880 795	7 673 816
2013.	**138 217 247**	34 443 258	15 461 004	9 797 860	6 730 232	3 522 619	59 859 412	8 402 862
2014.	**139 532 184**	34 129 800	15 100 114	10 548 050	6 244 205	5 169 155	60 365 340	7 975 520
2015.	**150 558 643**	36 421 848	24 590 528	11 354 784	7 501 163	5 336 147	55 988 180	9 365 993
2016.	**152 714 569**	37 957 021	24 916 480	10 994 789	7 226 869	4 140 966	55 895 518	11 582 926
2017.	**155 436 095**	39 395 439	26 946 335	10 016 356	7 179 955	3 784 279	56 857 696	11 256 035

Izvor: Ministarstvo financija, državni proračun – arhiva, Godišnja izvješća Ministarstva financija od 2002. do 2017. godine, Prijedlog godišnjeg izvješća o izvršenju Državnog proračuna za 2017. godinu

Od rashodovnih kategorija najznačajnije su socijalne naknade koje su u navedenom razdoblju zastupljene u proračunu u 2017. godini s čak 57 milijardi kuna, što je 20,7 milijardi kuna odnosno 64% više u odnosu na 2002. godinu i njihov udio u rashodima se kontinuirano povećava te se u prosjeku kreće oko 40%.

U socijalne naknade spadaju naknade iz osiguranja, za socijalnu pomoć, naknade za zaposlenike. Možemo vidjeti da su se 2008. godine povećale više u odnosu na povećanja iz prijašnjih godina, što možemo povezati sa svjetskom krizom koja je pogodila hrvatsko gospodarstvo i utjecalo na stanovništvo zemlje na način da su ljudi gubili radna mjesta, društva su se zatvarala i država je kroz socijalne naknade nastojala pomoći. Zatim slijedi kategorija naknade zaposlenima, koja je također kontinuirano u porastu te u 2017. godini iznose 39 milijarde kuna što je 17 milijardi kuna, odnosno 56% više u odnosu na 2002. godine, a njihov udio u rashodu iznosi 26% te zajedno sa kategorijom socijalne naknade čine više od polovice rashodovne strane proračuna. Udio subvencija i pomoći se kreće oko 5%. Rashodi od kamata su bili relativno stabilni odnosno bio je prisutan blagi porast te nakon 2009. godine primjećuje se ubrzani rast što je vjerojatno rezultat pretjeranog zaduživanja Hrvatske te traje do 2016. godine kada njihov udio u rashodima iznose 7%.

Grafikon 3. Struktura rashoda po ekonomskoj klasifikaciji razdoblju od 2002. do 2017. godine u %

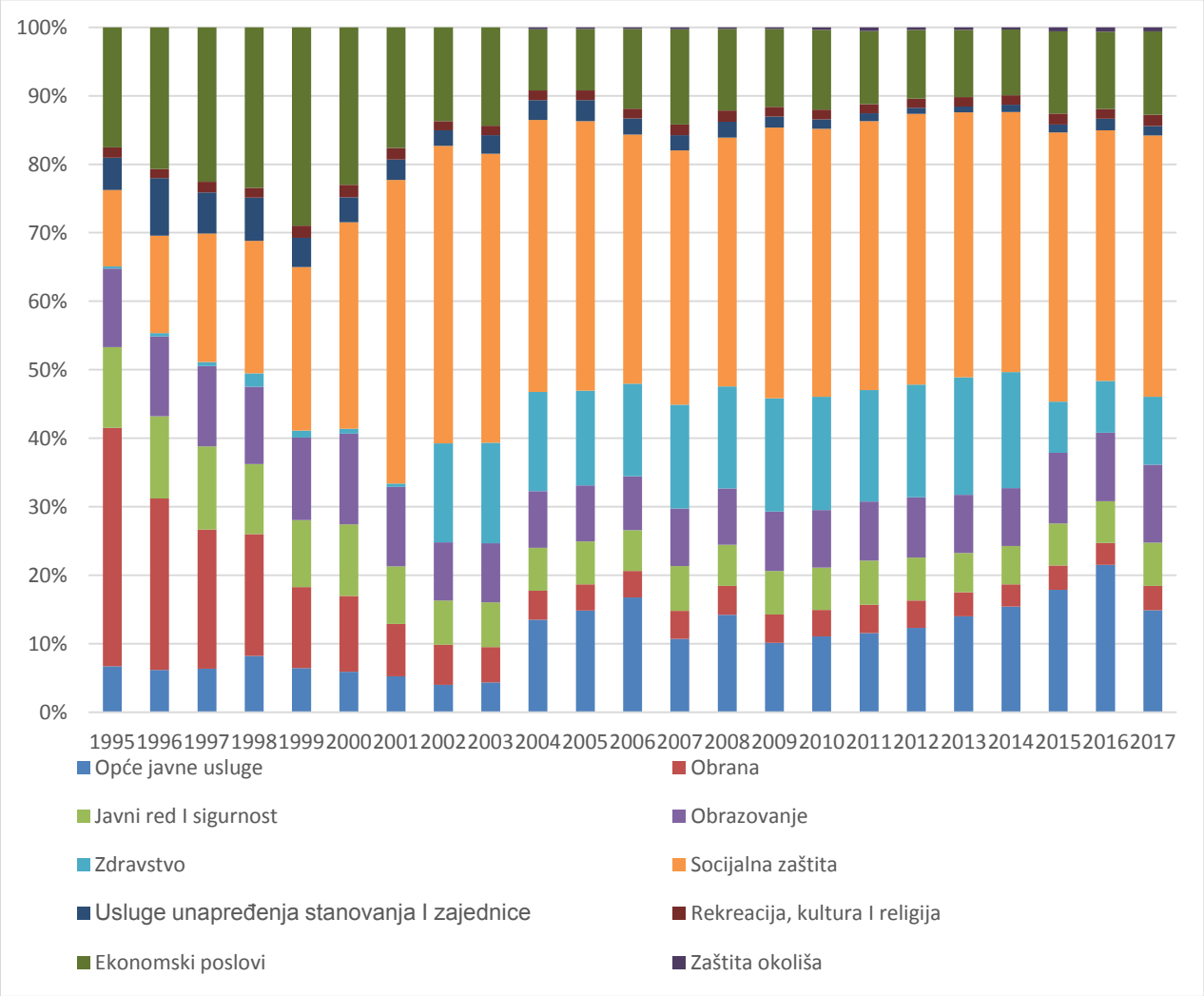


Izvor: Samostalna izrada na temelju podataka Ministarstva financija (Godišnja izvješća od 2002. do 2015. godine, Prijedlog godišnjeg izvještaja o izvršenju Državnog proračuna za 2017.)

Pregled ostvarenja rashoda državnog proračuna iznimno je značajan s aspekta podjele prema **funkcijskoj klasifikaciji**, koja daje uvid u izvršenje rashoda s obzirom na glavne funkcije koje se zadovoljavaju njihovim izvršenjem, odnosno pokazuje prioritete fiskalne politike u određenom vremenskom razdoblju (Godišnje izvješće Ministarstva financija, 2012.).

Možemo vidjeti kako se struktura rashoda znatno mijenjala s godinama. Tako na početku promatranog razdoblja odnosno 1995. godine najveći udio u ukupnih rashodima zauzimaju poslovi i usluge obrane čiji udio iznosi 34% odnosno 7,6 milijardi kuna, a 1995. godine iznosi čak 9,9 milijardi kuna, dok 2017. godine njihov udio iznosi svega 3,6%, a do izražaja dolaze rashodi za socijalnu zaštitu sa 38% odnosno 38,1 milijardi kuna u 2017. godini što je 15 puta veće u odnosu na 1995. godinu kada su iznosili 2,5 milijardi kuna, a vrhunac ostvaruje 2001. godine kada je njihov udio iznosio 44%. Također, značajnu promjenu ostvaruju rashodi za zdravstvo koji su 1995. godine sudjelovali u ukupnim rashodima sa svega 0,3% odnosno 57,2 milijuna kuna, da bi u 2002. ostvarili drastično povećanje na 10,7 milijardi kuna i udio u ukupnim rashodima od 14,4%. U 2017. godini ostvaruju 12,3 milijarde kuna odnosno 10% udjela u ukupnim rashodima. Rashodi obrazovanja su imali tendenciju rasta sve do 2000. godine kada je njihov udio iznosio 13%. Nakon te godine njihov udio u ukupnim rashodima tijekom promatranog razdoblja stagnira te iznosi 8%, a tek 2017. godine se povećava na 11% te iznose 14,2 milijardi kuna. Na početku promatranog razdoblja razdoblja opće javne usluge su iznosile 1,6 milijardi kuna odnosno zauzimale su 7% udjela u ukupnim rashodima i 2004. godine ostvaruje drastično povećanje na 9 milijardi kuna i zauzima 14%, a u 2017. godini ostvaruju 18,6 milijardi kuna, odnosno 15%. Značajniji udio u ukupnih rashodima imaju i ekonomski poslovi koji u 2017. godini ostvaruju 12,3 milijardi kuna što predstavlja povećanje od 7,4 milijardi kuna u odnosu na 1995. godinu ali njihov udio u ukupnim rashodima se smanjuje te sada iznose 12%, a tada su iznosili 17%.

Grafikon 4. Struktura rashoda prema funkcionalnoj klasifikaciji od 1995. do 2017. godine u %



Izvor: Samostalna izrada na temelju podataka Ministarstva financija (Godišnja izvješća od 1995. do 2015. godine, Prijedlog godišnjeg izvještaja o izvršenju Državnog proračuna za 2017.)

4. POKAZATELJI KRETANJA PRORAČUNSKOG DEFICITA I JAVNOG DUGA REPUBLIKE HRVATSKE

S obzirom da se često se javlja zabuna između pojmova proračunski deficit i javni dug jer se misli da su oni sinonimi, oni to nisu, već postoji razlika. Deficit utječe na dug na način da ga povećava i jedino ga suficit može smanjiti. Proračunski deficit predstavlja višak državnih rashoda nad državnim prihodima u određenom razdoblju, najčešće godinu dana, a javni dug je kumulativ prošlih deficita. Proračunski deficit može se pojaviti na **tekućem dijelu** proračuna što je zapravo neprihvatljivo jer se sredstva javnog duga koriste za tekuću potrošnju i može se pojaviti na **kapitalnom dijelu** proračuna što je posljedica povećanja društvenog kapitala koji je na raspolaganju i budućim generacijama (Jelčić, 2003.).

Zaduživanje se provodi u svrhu financiranja deficita državnog proračuna, financiranje investicijskih projekata i posebnih programa, isplate tekućih otplata državnog duga, podmirenja dospjelih plaćanja u svezi s državnim jamstvima, upravljanja likvidnošću proračuna, pokrivanja potreba Hrvatske narodne banke za međunarodnom pričuvom. Zaduživanje u svrhu prijevremenog otkupa državnog duga provodi se s ciljem smanjenja postojeće visine troškova otplate državnog duga, produženja prosječnog vremena dospijeća državnog duga te postizanje uravnoteženog rasporeda plaćanja otplate državnog duga. Osnovni cilj zaduživanja i upravljanja dugom jest osiguranje financijskih potreba državnog proračuna postizanjem najnižeg srednjoročnog i dugoročnog troška financiranja uz preuzimanje razboritog stupnja rizika (Ministarstvo financija, Zakon o proračunu).

4.1. Mjerenje proračunskog deficita

Postoje različiti načini mjerenja proračunskog deficita:

1. **Konvencionalne mjere deficita** predstavljaju najčešće korištenu mjeru deficita koja se izračunava u određenom vremenskom razdoblju kao ostvarena razlika između ukupnih prihoda i ukupnih izdataka države. Djeluje jednostavno ali ova mjera ima određene nedostatke poput različitog utjecaja prihoda i rashoda na potrošnju, autonomna kretanja pojedinih stavki proračuna te utjecaj različitih izvora deficitarnog financiranja na gospodarstvo.

2. **Alternativne mjere deficita:**
    - **Primarni deficit:** pokazuje razliku prihoda i rashoda poslovanja, ne računajući rashode za kamate. Kod ove mjere deficita smatra se da su kamate rezultat prethodnih deficita, a ne ponašanja države pa je stoga primarni deficit mjera trenutnog djelovanja fiskalne politike koja pokazuje utjecaj tekućeg djelovanja odnosno povećanje/smanjenje na neto zaduženost javnog sektora.
    - **Operativni deficit:** koristi se u inflatornim uvjetima budući da djelomično inflacijom otklanja nastale poremećaje u procesu. Ono se izračunava kao razlika klasičnog deficita i djela kamata koji je povezan s naknadom za gubitak s kojim se kreditor suočava prilikom pada realne vrijednosti duga. Možemo ga još definirati kao primarni deficit uvećan za realnu komponentu kamata.
    - **Strukturni deficit:** to je pokazatelj koji mjeri potencijalni deficit koji bi egzistirao nakon provedenih korektivnih mjera u ekonomiji
    - **Deficit na kapitalnom računu:** uključivanje ukupne vrijednosti izdataka za nabavu kapitalne imovine u proračun može u pojedinim godinama rezultirati visokim deficitom pa je preporučljivo da se ovom mjerom deficita kao izdatak u tekućoj godsini obuhvate samo izdaci za amortizaciju državne kapitalne imovine.

Proračunski deficit moguće je financirati iz 4 izvora:

- Zaduživanjem kod središnje banke što je zapravo najnepovoljniji jer pogoduje/izaziva inflaciju
- Zaduživanjem na domaćem financijskom tržištu što pogoduje razvoju domaćeg financijskog tržišta i manje se izlaže vanjskim rizicima i nema odljeva kapitala, ali dovodi do istiskivanja privatnih investicija (crowding out efect); na primjer, država izdaje obveznice pa se potražnja za novčanim fondovima povećala uz nepromjenjenu ponudu novca, a u takvim uvjetima kamatne stope rastu; više kamatne stope (bez intervencije središnje banke) na strani ponude novca dovodi do nižih privatnih investicija te obeshrabruju neke privatne investitore na ulaganje (neki privatni investitor odluči ulagati i kupiti državne obveznice i tada ima manje raspoloživih sredstva za investiranje u dionice

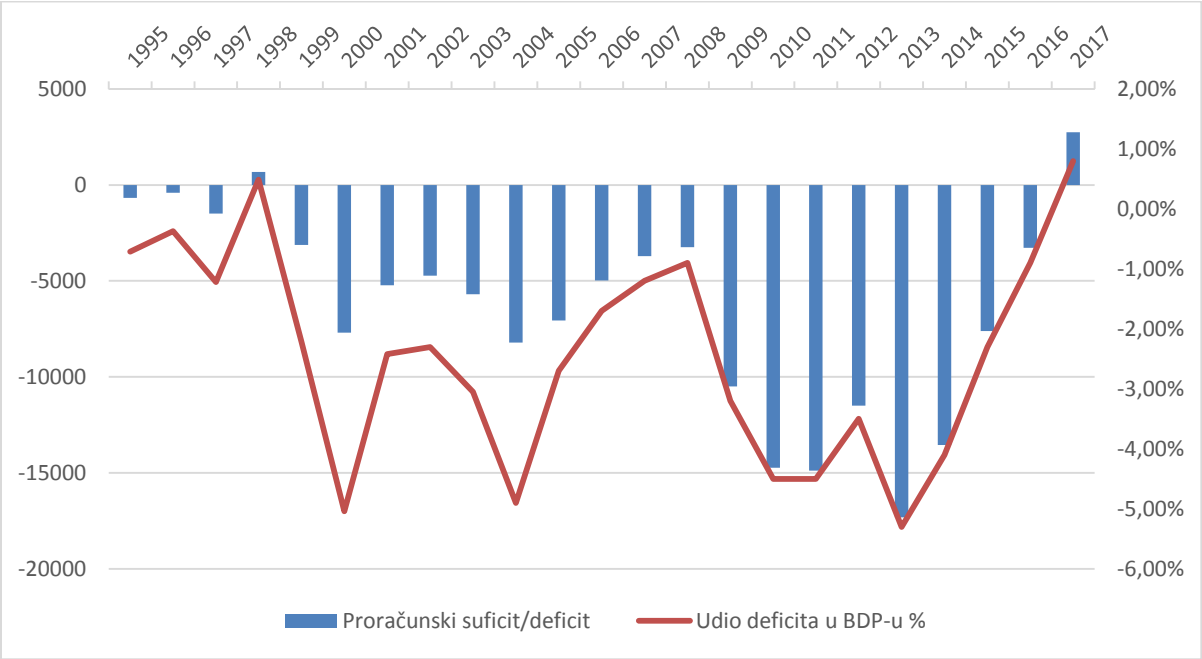
privatnih društava) pa će neke privatne dionice ostati nekupljene, a njihov izdavatelj bez sredstava za daljnje investiranje jer je država pokupila dio ukupne štednje u gospodarstvu- tako je proračunski deficit istisnuo privatne investicije

- ❖ Zaduživanjem u inozemstvu ne dolazi do istiskivanja privatnih investicija što se događa kod zaduživanja na domaćem tržištu, ali dovodi do odljeva kapitala iz zemlje, sadrži valutni rizik, uzrokuje povećanje javnog duga te u najgorem slučaju odnosno u slučajevima prezaduženosti dovodi do problema njegova servisiranja
- ❖ Prodajom državne imovine: npr. prihodi od privatizacije.

Načela utvrđena ugovorom potpisanim u Maastrichtu 1992. godine, kada su države članice uspostavile EU te dogovorile kriterije za uspostavu Ekonomske i monetarne unije te jedinstvene valute. Pet kriterija koji govore je li zemlja spremna uvesti euro kao valutu, odnose na sljedeća područja, od kojih su dva značajna fiskalna kriterija:

- stabilnost cijena: stopa inflacije ne smije biti viša od 1,5 posto od prosječne stope inflacije tri zemlje članice s najnižom inflacijom u prethodnoj godini
- **proračunski manjak**: u pravilu mora biti manji od 3% bruto domaćeg proizvoda
- **javni dug**: javni dug ne smije premašiti 60% BDP-a, ali zemlji s većim javnim dugom bit će dopušteno usvojiti euro ako je uočljiv trend dugotrajnog smanjivanja javnog duga
- kamate: dugoročne kamate ne smiju premašiti 2% kamatne stope tri zemlje članice s najnižom inflacijom u prethodnoj godini
- stabilnost tečaja: tečaj domaće valute mora ostati unutar unaprijed ostavljenih margina fluktuacije najmanje dvije godine (Institut za javne financije, 2006.).

Grafikon 5. Kretanje proračunskog suficita/deficita u Republici Hrvatskoj od 1995. godine do 2017. godine u 000 HRK i njihov udio u BDP-u %



Izvor: Samostalna izrada na temelju podataka s Ministarstva financija, (Godišnja izvješća od 1995. do 2015. godine, Godišnje izvješće i strategija upravljanja javnim dugom za razdoblje od 2017. do 2019. godine)

Tijekom promatranog razdoblja može se vidjeti kako se Hrvatska dugoročno suočava s proračunskim deficitom. U 1995. godini proračunski je manjak iznosio 699 milijuna te je njegov udio u BDP-u iznosio 0,71%. Treba uzeti u obzir činjenicu da se u Hrvatskoj vodio rat te da je država imala poveće izdatke kako bi oporavila gospodarstvo. U 1998. godini javlja se suficit od 678,2 milijuna kuna na što je utjecalo uvođenja poreza na dodanu vrijednost koji je pomogao povećati obujam proračuna, međutim nakon te godine nastavljen je trend deficita koji je trajao sve do 2016. godine kada je iznosio -3,3 milijarde kuna, a njegov udio u BDP-u je iznosio 0,9%. 2001. godine pristupilo se restriktivnijoj fiskalnoj politici kako bi se smanjio proračunski deficit s 5% na 2,4% BDP-a što je za 2,5 postotna poena manje. Utjecaj svjetske ekonomske krize dovelo je do toga da se proračunski deficit znantno povećao te izašao bitno iz okvira Maastrich kriterija. Vidimo kako 2009. godine proračunski deficit naglo raste na 10,5 milijardi kuna, a njegov udio u BDP-u iznosi 3,2%, što je za 2 postotna poena više u odnosu na prethodnu godinu kada je iznosio

0,9%. Najkritičnije razdoblje je bilo 2013., godine kada je proračunski deficit iznosio 17,3 milijarde kuna ili 5,3% u BDP-u.[6] U 2017. godini, prvi put nakon 19 godina Hrvatska je ostvarila višak proračuna opće države od 2,8 milijardi kuna i udio u BDP-u od 0,8%.[7] Visina proračunskih rashoda, a posebno njihova struktura, razlikovala se u godinama gospodarske depresije u odnosu na na godine gospodarskog prosperiteta. Promatrajući cjeloukupnu sliku kretanja prihoda i rashoda u promatranom razdoblju, u konačnici vidljivo je kako Hrvatsku više prate veći proračunski rashodi od proračunskih prihoda (uz izuzetak 1998 i 2017. godina) što u konačnici rezultira proračunskim deficitom koji sa sobom povlači mnogobrojne probleme.

4.2. Javni dug

Javni dug čine akumulirani iznosi koje je država pozajmljivala kako bi pokrila odnosno financirala prethodne deficite. Možemo ga još definirati kao ukupan dug države prema vjerovnicima odnosno javni dug predstavlja ukupna akumulirana pozajmljena novčana sredstva države tj. zbroj svih potraživanja koja imaju vjerovnici prema državi (javnom sektoru) u određenom trenutku (Bajo, 2007.). Najpoznatija klasifikacija javnog duga je ona na unutarnji i vanjski javni dug. Unutarnji dug predstavlja dug države koji posjeduju domaći vjerovnici čija otplata predstavlja preraspodjelu kupovne moći od poreznih obveznika onima koji su prethodno bili kreditori državnog duga, a vanjski javni dug podrazumijeva zaduživanje u inozemstvu. Osim ove podjele, javni dug možemo klasificirali na druge načine (prema institucionalnom obuhvatu, strukturi kamatne stope, prema valutnoj strukturi...) (Bajo, 2011.).

U Republici Hrvatskoj državni dug se definira kao dug središnjeg proračuna, a javni dug kao dug općeg proračuna (Narodne Novine, članak 3, stavka 8 i 20, 2008.). Razlika je ta što državni dug podrazumijeva samo izravne obveze države, dok javni

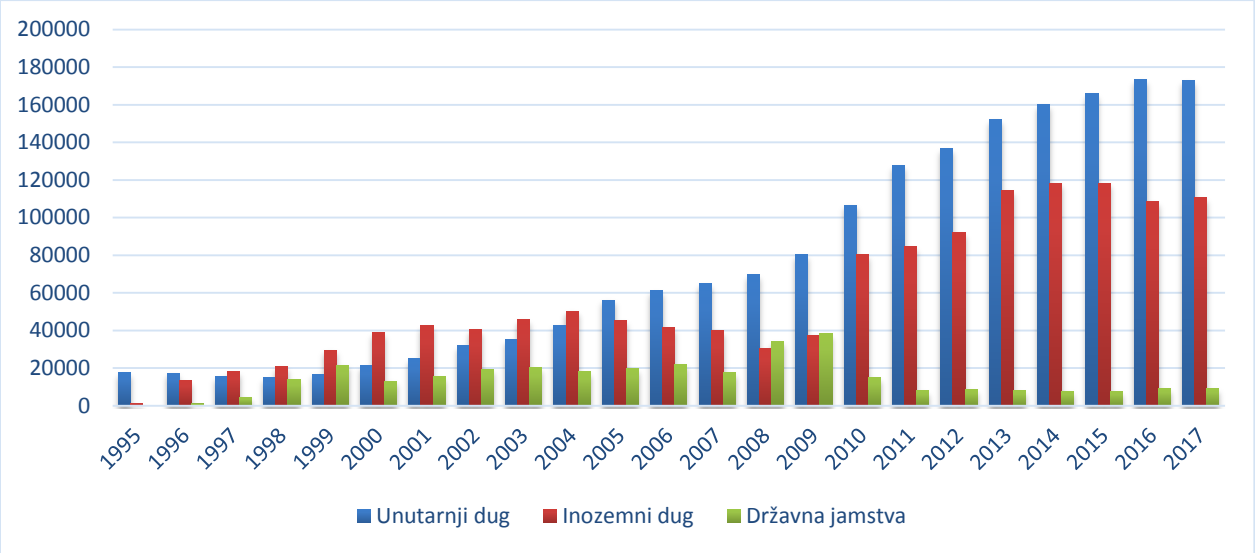
[6] Napomena: zbog potreba izvještavanja prema Europskoj uniji od rujna 2013. godine promijenjen je obuhvat lokalne države te se nadalje koristi puni obuhvat, odnosno svih 576 lokalnih jedinica. Dok se za razdoblje od 2009. do 2012. godine podaci za jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave odnose na 53 jedinice. (Ministartsvo financija, godišnajci - 2014. godina)

[7] Napomena: manjak/višak proračuna opće države, od 2014. godine se iskazuje prema europskoj statističkoj metodologiji ESA 2010 (Ministarstvo financija, godišnajci – 2015. godina)

obuhvaća dug izravne obveze plus potencijalne. Svaka država trebala bi upravljati javnim dugom, što podrazumijeva donošenje odluka o refinanciranju ili otplati javnog duga, konverziji i reprogramiranju javnog duga, emisiji novog duga, izboru ročne strukture javnog duga koja minimizira troškove zaduženja i slično. Upravljanje javnim dugom predstavlja proces uspostave i provedbe strategije za upravljanjem javnim dugom s ciljem prikupljanja potrebnih financijskih sredstava vodeći računa o odnosu troškova i rizika te ostvarivanje nekih drugih ciljeva koje je država odredila poput razvitka i održavanja učinkovitog tržišta državnih vrijednosnica. Upravljanje javnim dugom je izrazito važan proces zato što kontrolira i sprječava nerazborito upravljanje portfeljem duga koji dovodi do rizika za proračun, rizika bankrota i ekonomskih gubitaka te sprječava potencijalni nastanak financijskih kriza. Učinkovita strategija upravljanja javnim dugom može doprinjeti stabilizaciji javnog duga i smanjenju javnih rashoda snižavanjem troškova države (Bajo, 2011.).

Grafikon 6. Kretanje unutarnjeg, inozemnog javnog duga i državnih jamstava Republike Hrvatske u razdoblju od 1995. do 2017. godine

u mil. HRK



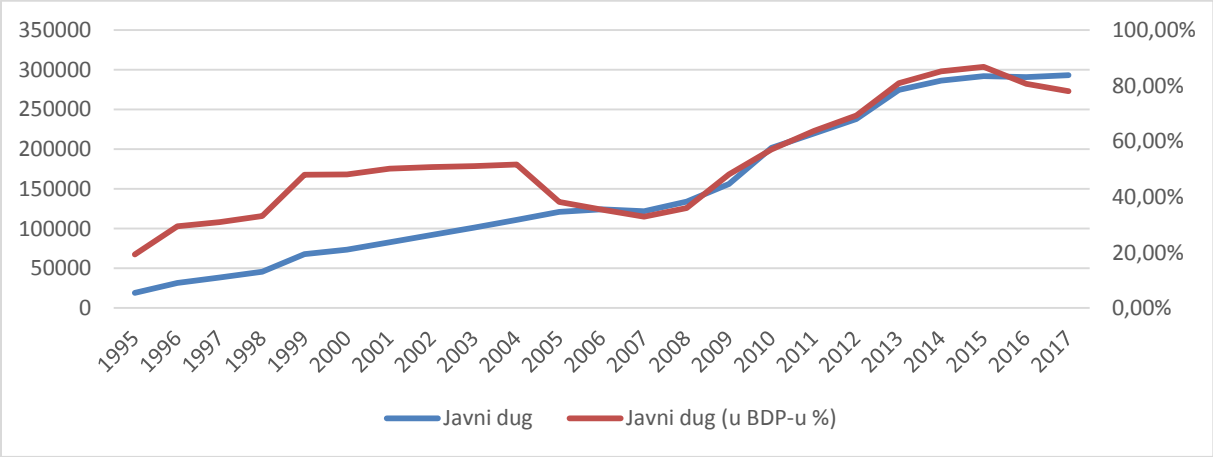
Izvor: Samostalna izrada na temelju podataka Ministarstva financija (Godišnja izvješća Ministarstva financija od 1995. do 2015. godine, Strategija upravljanja javnim dugom za razdoblje od 2017. do 2019. godine)

Jedan od glavnih krivaca za rast ukupnog javnog duga je rast inozemnog javnog duga koji se povećao s 1,2 milijardi kuna 1995. godine na čak 110,5 milijardi kuna u

2017. godini. Kako smo već objasnili, devedesete su bile krizne godine u Hrvatskoj zbog rata te je bilo za očekivati kako će ono utjecati na stanje države. Na rast inozemnog duga utjecalo je i preuzimanje obveze po naslijeđenom inozemnom dugu odnosno dug bivše Jugoslavije koji je iznosio oko 3,1 milijarda dolara „jugoslavenskoga“ duga odnosno 1,65 milijardi eura (Poslovni dnevnik). Unutarnji dug se smanjivao od 1995. do 1998. godine te je iznosio 15 milijardi kuna. Unutarnji dug se smanjio “zahvaljujući” prodaji državne imovine. Također na smanjenje je utjecalo i to što se od 1997. godine dio unutarnjeg duga otplaćuje inozemnim zaduživanjem. Međutim nakon toga unutarnji dug kontinuirano raste te u 2017. godini iznosi 172,8 milijardi kuna, što predstavlja povećanje od 155 milijardi kuna u odnosu na 1995. godinu kada je iznosio 17,8 milijardi kuna, a njegov udio u ukupnome javnom dugu je 59%. U 2015. godini, unutarnji dug je nadmašio inozemni javni dug za 11 milijardi kuna i od tada ono dominira u ukupnom javnom dugu. U navedenom razdoblju javni dug se povećao za 273,5 milijarde kuna, a udio u BDP-u se povećao na 80%.

Grafikon 7. Kretanje javnog duga i njegov udio u BDP-u u Republici Hrvatskoj u razdoblju od 1995. do 2017. godine u mil HRK i u %

u mil. HRK

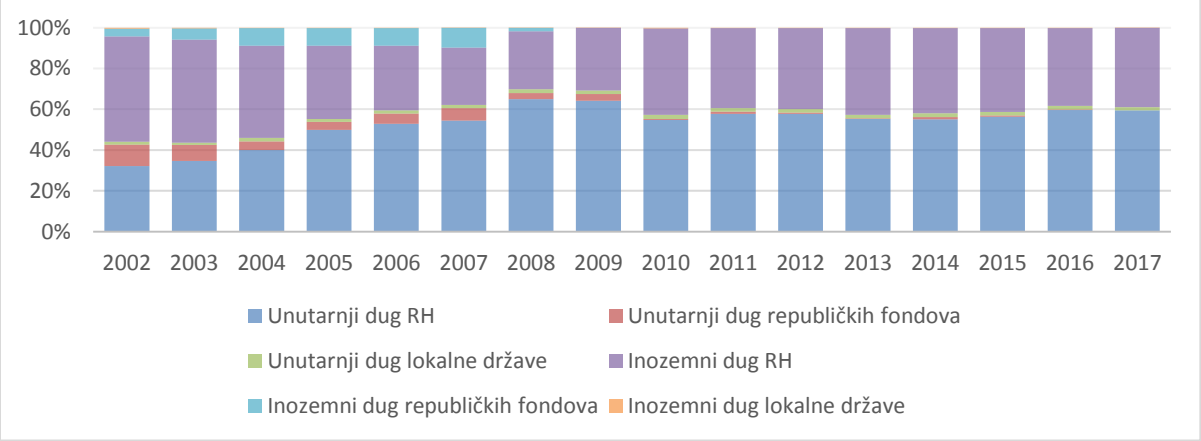


Izvor: Samostalna izrada na temelju podataka Ministarstva financija (Godišnja izvješća Ministarstva financija od 1995. do 2015. godine, Strategija upravljanja javnim dugom 2017. do 2019. godine)

Može se vidjeti da je u promatranom razdoblju javni dug države konstantno raste uz izuzetak 2007. godine kada smanjuje za 2,5 milijardi kuna u odnosu prethodnu

godinu i iznosi 121,9 milijardi kuna. Nakon te godine, javni dug počinje značajno rasti te se u 10 godina povećao za 171,4 milijardu kuna što predstavlja povećanje od 42%. Povećanje javnog duga sa sobom povlači i povećanje njegovog udjela u BDP-u koji svoji vrhunac doživljava 2015. godine kada je iznosio 86,7%. Udio javnog duga u bruto domaćem proizvodu smanjen je sa 80,6% krajem 2016. na 78% BDP-a krajem 2017. godine, čime se u posljednje dvije godine javni dug smanjio za 890 milijuna kuna. Unutarnji dug je kontinuirano u porastu te 2017. godine iznosi 172,8 milijardi kuna što je 140,7 milijardi kuna više u odnosu na 2002. godinu kada je iznosio 32 milijarde kuna i njegov udio u ukupnom dugu iznosi 59%, dok je 2002. godine iznosio 32%, a 2009. godine je iznosio maksimalnih 65%. Inozemni javni dug tijekom godina varira. Nakon 2004. godine ima tendenciju smanjenja sve do 2008. godine kada iznosi 30,2 milijardi kuna ili 28% u ukupnome dugu što je ujedno najniži iznos, a ujedno i najniži udio u BDP-u. Međutim nakon te godine inozemni javni dug kontinuirano raste do 2014. godine kada iznosi 118,3 milijarde kuna što je povećanje od 88,1 milijardi kuna ili 47%. Njihova struktura i udio u ukupnom dugu vidljiva je na grafikonu 8, gdje primjećujemo kako najveće udjele (preko 90%) u ukupnom javnom dugu čini unutarnji i inozemni javni dug Republike Hrvatske, zatim unutarnji i inozemni dug izvanproračunskih fondova, dok se udio duga lokalnih jedinica kreće oko 1-2%.

Grafikon 8. Struktura javnog duga u razdoblju od 2002. do 2017. godine u %



Izvor: Samostalna izrada na temelju podataka Ministarstva financija (Godišnja izvješća od 2002. do 2015., Strategija upravljanja javnim dugom za razdoblje od 2017. do 2019. godine)

5. Zaključak

Proračun predstavlja državni novčanik kojeg pune porezni obveznici odnosno građani i društva, a prikupljena sredstva troši država na način da raspoređuje sredstva na različita javna dobra i usluge. Državni proračun je najznačajniji od svih vrsta proračuna. Njegova funkcija je da prikazuje najvažnije ciljeve države, služi kao vrsta instrumenta kojim se država koristi kako bi utjecala na ekonomsko stanje zemlje te služi kao vrsta kontrole nad prikupljenim sredstvima i njihovim trošenjem.

Na temelju provedene analize za Republiku Hrvatsku možemo zaključiti kako se Hrvatska suočavala s rastućim prihodima, ali i brže rastućim rashodima. U razdoblju od 1995. godine do 2107. godine prihodi su se povećali za 115 milijardi kuna odnosno za 29%, dok su se rashodi povećali za 107 milijardi odnosno za 31%. Najznačajniji prihodi jesu porez na dodanu vrijednost te trošarine čiji je udio u ukupnim prihodima kreće oko 70%, a kod rashodovne strane su socijalne naknade s 35% udjela u ukupnim rashodima. Također, Hrvatska se dugi niz godina borila s proračunskim deficitom kojeg se podmirivalo konstantnim zaduživanjem te se zbog toga Hrvatska danas suočava s visokim iznosom javnog duga. No, u 2017. godini nakon skoro 20 godina ostvarujemo proračunski suficit što je ujedno i umanjilo potrebu za zaduživanjem. Nakon svjetske ekonomske krize koja je u 2008. godini pogodila Hrvatsku, vidimo kako se financijska slika pogoršavala u narednih pet godina. Razina javnog duga u Republici Hrvatskoj je bila u porastu, proračunski deficit je prisutan kroz cijelo promatrano razdoblje. Najkritičnije razdoblje je bilo 2013., godine kada je proračunski deficit iznosio 17,3 milijarde kuna ili 5,3% u BDP-u. Unatoč nastanku proračunskog suficita i ublaženog rasta javnog duga odnosno trajanja, Hrvatska se i dalje suočava s prijetnjama daljnjeg zaduživanja zbog nepovoljne demografske strukure, neodrživosti mirovinskog i zdravstvenog sustava.

Javna politika odnosno kreiranje kolektivnih odluka je ključni dio proračunskog procesa odnosno donošenja proračunskih odluka. U skladu s time, peporuka za Republiku Hrvatsku na području fiskalne i proračunske politike trebala bi biti usmjerena na srednjeročnu, održivost fiskalne ravnoteže, ali ne treba zaboraviti niti značaj makroekonomske ravnoteže s kojom Hrvatska ima dugogodišnje probleme.

Popis literature:

A) Knjige

1. **Jelčić B**., **1997**. *Javne financije,* Zagreb, Informator, 1997
2. **Jurković, P., 2002.** *Javne financije*, Zagreb, MASMEDIA, 2002.

B) Elektronički izvori informacija

1. **Bajo, A., Alibegović, J.D., 2008.** *Javne financije lokalnih jedinica vlasti.* Dostupno: (https://hrcak.srce.hr/file/74966) – 29.8.2018.
2. **Bratić V., 2009.** *Politika proračuna i proračunskog procesa: Primjer Hrvatske*, Institut za javne financije, Zagreb. Dostupno: (https://hrcak.srce.hr/64018) – 23.8. 2018.
3. **Družić G., Krtalić S., 2006.** *"Kakvu ulogu treba imati fiskalna politika u Republici Hrvatskoj?"* Dostupno: (http://staro.rifin.com/root/tekstovi/casopis_pdf/ek_ec_504.pdf) – 23.8.2018.
4. **Ministarstvo financija Republike Hrvatske 2017.,** Dostupno: (http://www.mfin.hr) – 30.8.2018.
5. **Narodne Novine 2013.,** Dostupno: (https://narodne-novine.nn.hr/) – 31.8.2018.
6. **Ott, K., et al**., **2003.** *Proračunski vodič za građane*, Institut za javne financije. Dostupno: (http://www.ijf.hr/proracunski/2009.pdf) – 25.8.2018.

C) Službeni dokumenti:

1. **Ministarstvo financija Republike Hrvatske**, Godišnje izvješće Ministarstva financija 1994. do 1997. godine Dostupno: (http://www.mfin.hr/adminmax/docs/Godisnjak1994-1997.pdf)
2. **Ministarstvo financija Republike Hrvatske**, Godišnje izvješće Ministarstva financija 1998. godine Dostupno: (http://www.mfin.hr/adminmax/docs/Godisnjak1998.pdf)

3. **Ministarstvo financija Republike Hrvatske**, Godišnje izvješće Ministarstva financija 1999. godine
   Dostupno: (http://www.mfin.hr/adminmax/docs/Godisnjak1999.pdf)
4. **Ministarstvo financija Republike Hrvatske**, Godišnje izvješće Ministarstva financija 2000. godine
   Dostupno: (http://www.mfin.hr/adminmax/docs/Godisnjak2000.pdf)
5. **Ministarstvo financija Republike Hrvatske**, Godišnje izvješće Ministarstva financija 2001. godine
   Dostupno: (http://www.mfin.hr/adminmax/docs/Godisnjak2001.pdf)
6. **Ministarstvo financija Republike Hrvatske**, Godišnje izvješće Ministarstva financija od 2002. do 2003. godine
   Dostupno: (http://www.mfin.hr/adminmax/docs/Godisnjak2002-2003.pdf)
7. **Ministarstvo financija Republike Hrvatske**, Godišnje izvješće Ministarstva financija 2004. godine
   Dostupno: (http://www.mfin.hr/adminmax/docs/Godisnjak2004.pdf)
8. **Ministarstvo financija Republike Hrvatske**, Godišnje izvješće Ministarstva financija 2005. godine
   Dostupno: (http://www.mfin.hr/adminmax/docs/Godisnjak2005.pdf)
9. **Ministarstvo financija Republike Hrvatske**, Godišnje izvješće Ministarstva financija 2006. godine
   Dostupno: (http://www.mfin.hr/adminmax/docs/Godisnjak2006.pdf)
10. **Ministarstvo financija Republike Hrvatske**, Godišnje izvješće Ministarstva financija 2007. godine
    Dostupno: (http://www.mfin.hr/adminmax/docs/Godisnjak2007.pdf)
11. **Ministarstvo financija Republike Hrvatske**, Godišnje izvješće Ministarstva financija 2008. godine
    Dostupno: (http://www.mfin.hr/adminmax/docs/Godisnjak2008.pdf)
12. **Ministarstvo financija Republike Hrvatske**, Godišnje izvješće Ministarstva financija 2009. godine
    Dostupno: (http://www.mfin.hr/adminmax/docs/Godisnjak2009.pdf)
13. **Ministarstvo financija Republike Hrvatske**, Godišnje izvješće Ministarstva financija 2010. godine
    Dostupno: (http://www.mfin.hr/adminmax/docs/Godisnjak2010.pdf)

14. **Ministarstvo financija Republike Hrvatske**, Godišnje izvješće Ministarstva financija 2011. godine
    Dostupno: (http://www.mfin.hr/adminmax/docs/Godisnjak2011.pdf)
15. **Ministarstvo financija Republike Hrvatske**, Godišnje izvješće Ministarstva financija 2012. godine
    Dostupno: (http://www.mfin.hr/adminmax/docs/Godisnjak2012.pdf)
16. **Ministarstvo financija Republike Hrvatske**, Godišnje izvješće Ministarstva financija 2013. godine
    Dostupno: (http://www.mfin.hr/adminmax/docs/Godisnjak2013.pdf)
17. **Ministarstvo financija Republike Hrvatske**, Godišnje izvješće Ministarstva financija 2014. godine
    Dostupno: (http://www.mfin.hr/adminmax/docs/Godisnjak2014.pdf)
18. **Ministarstvo financija Republike Hrvatske**, Godišnje izvješće Ministarstva financija 2015. godine
    Dostupno: (http://www.mfin.hr/adminmax/docs/Godisnjak2015.pdf)
19. **Ministarstvo financija Republike Hrvatske**, Strategija upravljanja javnim dugom za razdoblje 2017. do 2019. godina
    Dostupno:
    (http://www.mfin.hr/adminmax/docs/Strategija%20upravljanja%20javnim%20dugom%202018-2020.pdf)
20. **Ministarstvo financija Republike Hrvatske**, Vremenske serije podataka
    Dostupno: (http://www.mfin.hr/hr/vremenske-serije-podataka)

D) Zakoni i pravna regulativa:

1. **Zakon** o proračunu, NN 87/08, 136/12, 15/15
   Dostupno: (https://www.zakon.hr/z/283/Zakon-o-prora%C4%8Dunu)

Popis tablica i grafikona

Slike:

Slika 1. Planiranje državnog proračuna.....8

Slika 2. Konsolidirani proračun opće države……13

Tablice:

Tablica 1. Ostvarenje proračuna opće države od 1995. godine do 2001. godine u Republici Hrvatskoj.....17

Tablica 2. Prihodi proračuna konsolidirane opće države u razdoblju od 2002. do 2017. godine.....19

Tablica 3. Rashodi proračuna konsolidirane opće države u razdoblju od 2002. do 2017. godine.....22

Grafikoni:

Grafikon 1. Udio poreza u ukupnim poreznim prihodima opće države u razdoblju od 2002. do 2017. godine.....21

Grafikon 2. Struktura prihoda proračuna opće države u Republici Hrvatskoj od 2002. do 2017. godine u %.....20

Grafikon 3. Struktura rashoda po ekonomskoj klasifikaciji razdoblju od 2002. do 2017. godine u %.....23

Grafikon 4. Struktura rashoda prema funkcionalnoj klasifikaciji od 1995. do 2017. godine u %.....24

Grafikon 5. Kretanje proračunskog suficita/deficita u Republici Hrvatskoj od 1995. godine do 2017. godine u 000 HRK i njihov udio u BDP-u %.....29

Grafikon 6. Kretanje unutarnjeg, inozemnog javnog duga i državnih jamstava Republike Hrvatske u razdoblju od 1995. do 2017. godine.....31

Grafikon 7. Kretanje javnog duga i njegov udio u BDP-u u Republici Hrvatskoj u razdoblju od 1995. do 2017. godine u 000 HRK i u %.....32

Grafikon 8. Struktura javnog duga u razdoblju od 2002. do 2017. godine u %.....33

Sažetak

Proračun je plan rashoda i prihoda za određeno vremensko razdoblje i rezultat je proračunskog procesa. Odluke o raspodjeli proračunskih sredstava donose se u proračunskom procesu u kojemu važnu ulogu imaju svi porezni obveznici. Kroz vrijeme, uloga proračuna kao i njegove funckije su se mijenjale. U Republici Hrvatskoj, danas postoje tri razine proračuna: državni proračun, proračun izvanproračunskih korisnika čiji zbroj predstavlja proračun središnje države te proračun jedinica lokalne i regionalne samouprave čije dodavanja u proračun središnje države čini proračun opće države kojeg proučava ukoliko želimo znati koliko iznosi ukupna javna potrošnja. Državni proračun predstavlja najznačajniji dio proračuna kroz koji se prikuplja oko 85% prihoda i troši oko 82% rashoda.

Analizom je utvrđena nestabilnost ukupnih prihoda i ukupnih rashoda što rezultira deficitom u konsolidiranom proračunu opće države. Također je pokazala da se Hrvatska dugi niz godina bori s proračunskim deficitom i javnim dugom. Unatoč pojavi proračunskog suficita u 2017. godini Hrvatska se i dalje bori s javnim dugom.

Ključne riječi: proračun, proračunski proces, proračunski korisnici, proračunski deficit, javni dug

Summary:

The budget is a plan of outgoings and revenues for a certain period of time and is the result of a budgetary process. Decisions on allocation of budget funds are made in the budget process where all taxpayers play an important role. Trough time, the role of the budget as well as its functions have changed. In Republic of Croatia, there are currently three levels of budgeting: the state budget, the budget of extrabudgetary users whose sum represents central government budget and the budget of local and regional selfgovernment units whose addition to the central government budget is a general government budgeted which study can show us the total od public spending. The state budget represents the most significant part of the budget through which around 85% of revenue is collected and spends about 82% of expenditures.

The analysis established the instability of total revenues and total expenditures resulting in a deficit in the consolidated general government budget. The analysis also showed that Croatia has been struggling with budget deficit and public debt for many years. Despite the budgetary surplus in 2017, Croatia continues to fight with public debt.

Keywords: budget, budget process, budget users, budget deficit, public debt