

# Proračun Republike Hrvatske

---

**Koren, Ana**

**Undergraduate thesis / Završni rad**

**2024**

*Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj:* **University of Zagreb, Faculty of Law / Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet**

*Permanent link / Trajna poveznica:* <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:199:324798>

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

*Download date / Datum preuzimanja:* **2025-01-05**



*Repository / Repozitorij:*

[Repository Faculty of Law University of Zagreb](#)



PRAVNI FAKULTET SVEUČILIŠTA U ZAGREBU  
STUDIJSKI CENTAR ZA JAVNU UPRAVU I JAVNE FINACIJE  
PREDDIPLOMSKI STRUČNI POREZNI STUDIJ

Ana Koren

PRORAČUN REPUBLIKE HRVATSKE

Završni rad

Mentor: prof. dr. sc. Hrvoje Arbutina

Zagreb, travanj 2024.

## Sadržaj

1. UVOD	1
2. DEFINICIJA PRORAČUN	3
2.1. VRSTE PRORAČUNA U REPUBLICI HRVATSKOJ	3
3. FUNKCIJE PRORAČUNA	5
4. STRUKTURA DRŽAVNOG PRORAČUNA U REPUBLICI HRVATSKOJ	7
4.1. JAVNI PRIHODI	8
4.2. JAVNI RASHODI	9
5. PRORAČUNSKA NAČELA	10
5.1. PRORAČUNSKA NAČELA PREMA ZAKONU O PRORAČUNU U REPUBLICI HRVATSKOJ	10
6. KARAKTERISTIKE PRORAČUNSKOG CIKLUSA U REPUBLICI HRVATSKOJ	13
6.1. NAJZNAČAJNIJA DRŽAVNA TIJELA U PRORAČUNSKOM PROCESU	15
6.1.1. SABOR	16
6.1.2. VLADA	16
6.1.3. MINISTARSTVO FINACIJA	17
6.1.4. PRORAČUNSKI KORISNICI	17
6.1.5. DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU	18
6.1.6. POREZNI OBVEZNICI	19
7. DRŽAVNA RIZNICA	20
8. ZAKLJUČAK	21
9. LITERATURA	22

## 1. UVOD

U današnjem kompleksnom ekonomskom okruženju, proračun je ključni instrument koji odražava financijsku stabilnost i političke prioritete jedne zemlje. Republika Hrvatska, kao članica Europske unije, suočava se s izazovima održavanja ravnoteže između gospodarskog rasta, socijalne pravednosti i fiskalne odgovornosti putem svog proračunskog sustava. Ovaj seminarski rad posvećen je prikazu proračuna Republike Hrvatske, istražujući ključne aspekte poput strukture prihoda i rashoda, makroekonomske projekcije te utjecaja proračunskih politika na društvo.

Proračun RH predstavlja temeljni dokument koji odražava ekonomske prioritete vlade, ali isto tako služi kao sredstvo transparentnosti i odgovornosti prema građanima. Kroz ovaj rad, razmotrit ćemo kako se proračun planira, izrađuje i provodi u praksi, istražujući pritom ključne izazove s kojima se Republika Hrvatska suočava u upravljanju javnim financijama. Analizirat ćemo i važnost fiskalne discipline u kontekstu globalnih ekonomskih izazova te kako proračunski proces odražava šire političke, ekonomske i društvene ciljeve zemlje.

Općenito, proračun je financijski plan koji prikazuje kako će se prikupiti i utrošiti javni novac. Radi lakšeg razumijevanja državnog proračuna moguće ga je usporediti s obiteljskim proračunom jer kao što svaka obitelj planira svoje ciljeve, odnosno kako najučinkovitije utrošiti svoje resurse u skladu sa svojim financijskim mogućnostima i potrebama, tako i proračun predstavlja plan koji izrađuje vlada kako bi upravljala javnim prihodima i rashodima. Vlada odabire prioritete prema potrebama društva i gospodarstva. Proračun zahtjeva planiranje, praćenje i ravnotežu između prihoda i rashoda kako bi se postigli željeni rezultati.

U prvom dijelu rada navest će se definicija i uloga proračuna, te će se opisati koje vrste proračuna postoje u Republici Hrvatskoj. Detaljno će se istražiti i njegove glavne funkcije, svrhe i obilježja.

U drugom dijelu prikazati će se struktura proračuna, uključujući javne prihode i javne rashode. Navest će se proračunska načela kojih se valja pridržavati prilikom njegova donošenja i izvršenja te će se detaljno razmotriti proces izrade proračuna, od njegove pripreme, donošenja i izvršenja.

U trećem dijelu opisat će se državna tijela koja imaju najznačajnije uloge u proračunskom

procesu od kojih se kao ključni ističu Hrvatski sabor, Vlada Republike Hrvatske, Ministarstvo financija, ostali proračunski korisnici, porezni obveznici te Državni ured za reviziju. Prikazat će se i koja je uloga Državne riznice i njene odgovornosti vezane uz proračun.

Prilikom izrade rada, koristiti će se primarni i sekundarni izvori podataka, kao što su svrsishodna literatura, znanstveni članci i tekstovi sa interneta, a koji omogućuje pristup već objavljenim informacijama i analizama koje su provedene od strane drugih istraživača. Na ovaj način iskoristit će se mogućnost da već postojeće znanje i spoznaje se iskoriste kako bi se stvorila cjelovita slika o prethodno navedenom. Ovaj pristup također omogućuje prikupljanje širokog spektra podataka iz različitih izvora, što može obuhvatiti studije slučaja, statističke podatke i druge relevantne informacije.

Kroz ovaj rad, pokušat će se objasniti mehanizmi proračuna Republike Hrvatske te istraživanju načina na koje proračunske odluke utječu na svakodnevni život građana. Isto tako, cilj je pružiti dublji uvid u proračunski sustav RH i njegov doprinos općem stanju zemlje.

## 2. DEFINICIJA PRORAČUN

Kada pokušavamo definirati proračun, on je, najjednostavnije rečeno, temeljni instrument financiranja javnih potreba, odnosno, plan javnih prihoda i javnih rashoda za točno određeno vremensko razdoblje. Proračun igra ključnu ulogu u ostvarivanju javnih ciljeva i njegovo donošenje smatra se jednim od najvažnijih financijskih, ali i političkih događaja u godini. Državni proračun se, nakon Ustava, smatra najznačajnijim dokumentom kojim se određuje i opisuje funkcioniranje jedne države, dok je zakonodavni akt kojim su definirani proračun i proračunski proces, te sva pitanja vezana uz proračun, Zakon o proračunu čija je svrha reguliranje postupaka izrade, donošenja, izvršenja i kontrole proračuna radi osiguranja transparentnosti i učinkovitog upravljanja javnim financijama.

Definicija proračuna u literaturi je mnogo te „ne postoji jedinstvena definicija proračuna; postoje brojne definicije proračuna ovisno o viđenju njegova mjesta i uloge te naglašavanja pravnog, financijskog ili nekog drugog obilježja proračuna.“<sup>1</sup> U postojećim definicijama proračuna u suvremenim državama mogu se uočiti određene karakteristike koje su zajedničke svim definicijama proračunskog dokumenta, a to su:

1. „proračun je brojčano uspoređenje javnih rashoda i prihoda,
2. proračun je orijentacija za buduće razdoblje i ima plansko značenje,
3. rashodi i prihodi u proračunu sustavno su prikazani,
4. rashodi i prihodi u proračunu su uravnoteženi,
5. proračun mora biti kratkoročno uravnotežen i u skladu s financijskim planom,
6. proračun je brojčano izražen program državne aktivnosti i mjera za njihovo ostvarenje.“<sup>2</sup>

Npr. u hrvatskom se osim riječi proračun može koristiti i riječ budžet. Riječ budžet pojam je koji se koristi u brojnim drugim jezicima i u gotovo svima je strana riječ. Budžet potječe od francuske riječi *bougette* koja je označavala vrećicu ili kožnu torbu u kojoj su trgovci u srednjem vijeku držali svoj novac, dok je u Engleskoj riječ *budget* označavala kožnu torbu u kojoj su bili pohranjeni podaci o državnim prihodima i rashodima koje je ministar financija donosio u parlament.

---

1 Rogić Lugarić T., 2010. Hrvatska javna uprava, br 3., str 893-902, POJMOVNIK

2 Jelčić B. et al., 1998., Financijsko pravo i financijska znanost, Zagreb, informator, str. 485

## 2.1 VRSTE PRORAČUNA U REPUBLICI HRVATSKOJ

Republika Hrvatska nema jedinstven proračun, već razlikujemo tri razine proračuna: državni proračun, proračuni izvanproračunskih korisnika državnog proračuna te proračuni jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Svaki od tih proračuna ima vlastite prihode i rashode. Kako bismo saznali ukupan iznos prikupljenih sredstava i cjelokupnu javnu potrošnju, potrebno je zbrojiti sve tri razine proračuna i predstaviti ih kao konsolidirani proračun opće države. Opći proračun države ne podliježe administrativnoj proceduri i fazama pripreme, donošenja i izvršenja, poput državnog proračuna. Najveći dio financijskih sredstava prikupljenih i potrošenih unutar države uglavnom se bilježi u državnom proračunu, dok se manji dio evidentira u proračunima izvanproračunskih korisnika i u proračunima lokalnih jedinica. „Izvanproračunski korisnici državnog proračuna i izvanproračunski korisnici proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave su izvanproračunski fondovi, trgovačka društva i druge pravne osobe u kojima država, odnosno jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave ima odlučujući utjecaj na upravljanje, i to na izradu financijskih planova, upravljanje novčanim sredstvima, zaduživanje i davanje jamstava, računovodstvo, izradu i podnošenje izvještaja i provedbu proračunskog nadzora, a koji se, s obzirom na izvore financiranja, uključuju u opći proračun odnosno koji se sukladno pravilima statističke metodologije Europske unije (ESA 2010, propisana Uredbom (EU) 549/2013 Europskog parlamenta i Vijeća) razvrstavaju u sektor opće države, a nisu proračunski korisnici.“<sup>3</sup> Karakteristika je izvanproračunskih korisnika da su oni zasebne pravne osobe koje iz svojih proračuna (koji se nazivaju financijski planovi) financiraju određene javne potrebe. Njihova financijska aktivnost nije uključena u glavni državni proračun, ali su povezani s državnim vlašću i osnivaju se za posebne funkcije i za obavljanje određenih djelatnosti. Primjerice to mogu biti Hrvatska narodna banka (HNB), Hrvatska agencija za nadzor financijskih usluga (HANFA), Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje (HZMO). S druge strane, lokalni proračun akt je jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Za lokalni proračun vrijedi da svaka lokalna, odnosno područna jedinica ima svoj lokalni proračun odnosno plan prihoda i rashoda, dok su njegovi korisnici institucije koje je osnovala lokalna jedinica (primjerice škole, vrtići). Na razini države odobrava ga Sabor, dok ga na razini jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave donosi njegovo predstavničko tijelo.

---

<sup>3</sup> Pravilnik o izmjeni i dopuni pravilnika o utvrđivanju proračunskih i izvanproračunskih korisnika državnog proračuna i proračunskih i izvanproračunskih korisnika proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te o načinu vođenja Registra proračunskih i izvanproračunskih korisnika, NN 23/2019

### 3. FUNKCIJE PRORAČUNA

„Državnom je proračunu u suvremenoj, demokratski uređenoj državi, namijenjena politička, pravna, financijska i gospodarska funkcija.”<sup>4</sup> Politička funkcija proračuna izražava se u činjenici da proračun donosi parlament kao i njegova uloga u ostvarivanju političkih ciljeva i prioriteta države. Financijska funkcija odnosi se na njegovo upravljanje financijskim resursima države. „Financijske funkcije dopunjuju ekonomske te osiguravaju fiskalne izvore i ukupne javne prihode radi financiranja planiranih javnih izdataka, što znači da im je najvažnija zadaća osigurati stalan priljev javnih (u prvome redu poreznih) prihoda, kako ni u jednom trenutku ne bi bilo upitno ispunjavanje javnih funkcija.”<sup>5</sup> „Pravne funkcije proračuna proizlaze iz slijeda pravnih odnosa različitih čimbenika u pojedinim fazama proračunskog procesa. Sam se proračun, u pravilu, donosi u obliku zakona praćenih brojnim pravnim aktima što uređuju prikupljanje proračunskih prihoda. Osim toga, s proračunom se povezuje i određen broj pravnih akata što utvrđuju način ispunjenja proračuna, odnosno iskorištenja odobrenih proračunskih sredstava.”<sup>6</sup>

Proračun je akt kojim se predviđaju prihodi i primici te utvrđuju rashodi i izdaci države, a na temelju njega ostvaruje se pravo ubiranja poreza i ostalih proračunskih prihoda. Uz navedeno, proračun ima tri ključne funkcije.

Prva funkcija proračuna jest da se njime prikazuju najvažniji ciljevi države u fiskalnoj godini. Država utvrđuje prihode i rashode, a utvrđenom analizom određuju se ciljevi koje država predviđa realizirati u narednoj proračunskoj godini kao i pridržavati se visine i namjene utvrđenih rashoda. Analizom prihoda i rashoda može se dobiti uvid u financijsku situaciju države. „Analizom prihoda i rashoda možemo, primjerice, utvrditi planira li država snižavanjem poreza potaknuti poduzetništvo i gospodarski rast ili povećanjem poreza financirati povećane rashode.”<sup>7</sup>

Kao njegova druga funkcija navodi se da proračun služi i kao instrument ekonomske politike kojim država utječe na ekonomsko stanje zemlje (gospodarski rast, zaposlenost, raspodjelu dohotka, potrošnju, štednju, inflaciju, itd.) „Neposrednim angažmanom u gospodarstvu (npr. kroz javna poduzeća), kao i posredno (npr. utvrđivanjem zaštitnih cijena nekih poljoprivrednih proizvoda) država je - koristeći se svojim proračunom, nastojala ostvariti određene ekonomske ciljeve.”<sup>8</sup> Proračunom se također mogu voditi i glavni ciljevi

---

4 Jelčić B. et al., 1998., Financijsko pravo i financijska znanost, Zagreb, informator, str. 487

5 Bratić V., 2008., Odlučivanje o lokalnim proračunima: Između sna i jave, Zagreb

6 Bratić V., 2008., Odlučivanje o lokalnim proračunima: Između sna i jave, Zagreb

7 Proračunski vodič za građane, 2009., Zagreb

8 Jelčić B. et al., 1998., Financijsko pravo i financijska znanost, Zagreb, informator, str. 488



ekonomske politike kao što su alokacija, distribucija i stabilizacija. Alokacija proračunskih sredstava funkcija je kojom većina država proračunska sredstva prikuplja porezima koji se raspodjeljuju na javne rashode, odnosno sve državne izdatke, dok stabilizacijom država nastoji utjecati na ostvarivanje stabilne razine inflacije i zaposlenosti.

Treća funkcija proračuna jest da se njime osigurava kontrola prikupljanja i trošenja proračunskih sredstava, odnosno javnog novca. U Republici Hrvatskoj se ta kontrola vrši tijekom fiskalne godine u upravi Ministarstva financija, dok naknadnu kontrolu izvršava Državni ured za reviziju.

#### 4. STRUKTURA DRŽAVNOG PRORAČUNA U REPUBLICI HRVATSKOJ

Sukladno Zakonu o proračunu, struktura proračuna Republike Hrvatske i njegov sadržaj sastoji se od općeg i posebnog dijela, a na razini jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i od plana razvojnih programa. Njegova struktura odražava financijski plan države za vrijeme od jedne fiskalne godine.

„(2) Opći dio proračuna čini Račun prihoda i rashoda i Račun financiranja.

(3) Posebni dio proračuna sastoji se od plana rashoda i izdataka proračunskih korisnika iskazanih po vrstama, raspoređenih u programe koji se sastoje od aktivnosti i projekata.

(4) Plan razvojnih programa je dokument jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave sastavljen za trogodišnje razdoblje, koji sadrži ciljeve i prioritete razvoja jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave povezane s programskom i organizacijskom klasifikacijom proračuna.“<sup>9</sup>

„Opći dio proračuna sadrži podatke o ukupnom iznosu prihoda i rashoda proračuna, iznosu proračunske rezerve, prava i obveza nadležnih organa u izvršenju proračuna, mjere za očuvanje proračunske ravnoteže. U posebnom dijelu proračuna koji je po svom obujmu znatno veći od općeg dijela, navedeni su proračunski prihodi prema izvorima, korisnici proračunskih sredstava kao i pobliza namjena trošenja sredstava koja su im proračunom odobrena.”<sup>10</sup>

„U Računu financiranja iskazuju se primici od financijske imovine i zaduživanja te izdaci za financijsku imovinu i za otplatu kredita i zajmova.”<sup>11</sup> Na računu financiranja upisuje se što država čini s viškom sredstava kada su prihodi veći od rashoda, odnosno kako financira manjak sredstava kada su rashodi veći od prihoda. Na računu prihoda i rashoda detaljno se grupiraju svi prihodi i primici, odnosno rashodi i izdaci. Njime država prati svoje financije tijekom fiskalne godine te planira budžet za sljedeće razdoblje. Pomoću računa prihoda i rashoda država također procjenjuje svoje mogućnosti za financiranje i provođenje ekonomskih politika i programa.

Općenito govoreći, struktura proračuna Republike Hrvatske dijeli se na javne prihode i primitke, te javne rashode i izdatke. Proračunski prihodi obuhvaćaju javne prihode pri čemu glavni prihodi i primici proračuna opće države potječu od poreznih obveznika, potpora i pomoći, te zaduživanja. Prihodi od poreza i doprinosa najveći su izvor povećanja državnog proračuna, dok proračunski rashodi obuhvaćaju sve izdatke države, uključujući plaće i

---

<sup>9</sup> Zakon o proračunu

<sup>10</sup> Jelčić B. et al., 1998., Financijsko pravo i financijska znanost, Zagreb, informator, str. 510

<sup>11</sup> Zakon o proračunu

naknade zaposlenicima, investicije, socijalna davanja, otplata dugova, materijalni troškovi i drugo.

#### 4.1 JAVNI PRIHODI

Javni prihodi predstavljaju povećanje financijskih sredstava i materijalnih resursa, a država se koristi različitim načinima kako bi to postigla, najčešće neposrednim gospodarenjem (originarni prihodi), prinudnim oduzimanjem (fiskalni prihodi), posuđivanjem, naplatama i slično. Kada govorimo o originarnim, odnosno izvornim prihodima, misli se na prihode koje država stječe putem vlastitih ekonomskih aktivnosti ili na temelju svojih prava vlasništva. Država originarne prihode ostvaruje od državnih poduzeća (Hrvatske šume, Hrvatske autoceste, Hrvatske željeznice, Hrvatska radiotelevizija), odnosno od državne imovine, a pojavljuje se u ulozi poduzetnika. S druge strane, derivativnim prihodima smatraju se oni koje država ostvaruje na temelju svoje suverene vlasti, odnosno na temelju svog financijskog suvereniteta. „Država ih prisilno ubire iz prihoda, dohotka, i imovine pravnih i fizičkih osoba, a potom ti prihodi postaju vlasništvom države koja ih raspoređuje za podmirenje javnih rashoda.”<sup>12</sup> U računu prihoda i rashoda proračuna prihodi i rashodi razvrstani su po ekonomskoj klasifikaciji. Prihodi proračuna istaknuti u Zakonu o proračunu su:

- a) prihodi od poreza; porez na dobit, porez na dodanu vrijednost, porez na dohodak, carine i carinske pristojbe i ostalo,
- b) doprinosi za obvezna osiguranja; zdravstvene i socijalne doprinose koje uplaćuju poslodavci i zaposlenici, zdravstveno i mirovinsko osiguranje
- c) pomoći; pomoći iz sredstava Europske Unije ili drugih međunarodnih organizacija kao i pomoći iz državnog i županijskog proračuna,
- d) prihodi od imovine; koncesijske naknade i ostali prihode od financijske i nefinancijske imovine, kao i prihodi od upravljanja državnom imovinom,
- e) prihodi od pristojbi i naknada; komunalne naknade, upravne pristojbe, boravišne pristojbe te ostale pristojbe i naknade,
- f) prihodi od prodaje nefinancijske imovine; sredstva od prodaje nekretnina i pokretnina,
- g) ostali prihodi; kazne, mjere, donacije i ostalo

---

12 Jelčić B. et al., 1998., Financijsko pravo i financijska znanost, Zagreb, informator

## 4.2 JAVNI RASHODI

S druge strane, rashodi označavaju pojam koji se koristi za sredstva koja izlaze s računa prihoda i rashoda zbog poslovanja i financiranja funkcija i programa državnih tijela i tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, kao i drugih proračunskih korisnika. Veličina javnih rashoda utemeljena je na ekonomskoj snazi države, ali također je povezana s obujmom definiranih javnih funkcija koje se izvršavaju kako bi se zadovoljile javne potrebe i interesi građana. Rashodi iz godine u godinu rastu te time postaju značajnom preprekom za ostvarivanje gospodarskog rasta.

Rashodi istaknuti u Zakonu o proračunu su:

- a) rashodi za zaposlene; plaće, naknade i ostali doprinosi za djelatnike,
- b) materijalni rashodi; održavanje komunalne infrastrukture, službena putovanja, stručno usavršavanje zaposlenika, uredski materijal, članarine, naknade troškova zaposlenicima i ostalo,
- c) financijski rashodi; kamate i bankarske usluge,
- d) subvencije; subvencije u raznim programima,
- e) pomoći; tekuće i kapitalne
- f) naknade građanima i kućanstvima na temelju osiguranja i druge naknade; isplate socijalne i zdravstvene pomoći (pomoći za stanovanje, pomoći za novorođenu djecu),
- g) rashodi za nabavu nefinancijske imovine; kupnja zemljišta, izrada prostornih i urbanističkih planova,
- h) ostali rashodi; kazne, penali i naknade štete, donacije udrugama i ostalo

## 5. PRORAČUNSKA NAČELA

Proračunska načela su pravna pravila koja imaju svoju svrhu u formiranju smjernica za pravilno i odgovorno upravljanje javnim financijama. Ona služe kao temelj za izradu, donošenje, izvršavanje i kontrole proračuna, a valja ih se pridržavati svaki proračunski sustav, kao i svi proračunski subjekti u izvršavanju svojih funkcija. „Nastanak proračunskih načela posljedica je dugotrajnih nastojanja parlamenta da ograniči pravo vladara, prvotno prava uvođenja poreza i drugih nameta, a potom i utvrđivanja namjene njihova trošenja.”<sup>13</sup>

Proračunska načela moguće je podijeliti u klasična i suvremena proračunska načela. Razlog tomu je što su se sukladno suvremenim kretanjima vremenom mijenjala i proračunska pravila. „Potonja su svojevrsna dopuna, pa i zamjena za klasična proračunska načela, a njihov je nastanak vezan s promjenom uloge i položaja proračuna u financiranju javnih rashoda suvremenih država.”<sup>14</sup> Načela su se s vremenom mijenjala, dopunjavala i prilagođavala te su neka dobivala, dok su druga gubila na svojoj važnosti. Klasična proračunska načela koja se odnose na sadržaj i oblik proračuna definiraju se kao formalno statična proračunska načela. To su 1. načelo jedinstva proračuna, 2. načelo potpunosti i 3. načelo preglednosti/jasnoće. Suprotno tome, načela koja se odnose na pripremu i izvršavanje proračuna definiraju se kao dinamična materijalna proračunska načela. To su 1. načelo specijalizacije, 2. načelo točnosti, 3. načelo prethodnog odobrenja, 4. načelo ravnoteže, 5. načelo javnosti i 6. načelo periodičnosti.

Suvremena proračunska načela dopuna su klasičnim načelima. „Proširenje uloge države nužno je imalo za posljedicu i promjenu mjesta proračuna u financijskom sustavu što je dovelo do izmjena i dopuna pojedinih klasičnih načela, do izostavljanja prije usvojenih proračunskih načela i pojave novih.”<sup>15</sup>

### 5.1. PRORAČUNSKA NAČELA PREMA ZAKONU O PRORAČUNU U REPUBLICI HRVATSKOJ

Hrvatski Zakon o Proračunu navodi sljedeća načela proračuna:

1. načelo jedinstva i točnosti proračuna,
2. načelo jedne godine,
3. načelo uravnoteženosti,

<sup>13</sup> Rogić Lugarić T., 2010. Hrvatska javna uprava, br 3., str 893-902, POJMOVNIK

<sup>14</sup> Rogić Lugarić T., 2010. Hrvatska javna uprava, br 3., str 893-902, POJMOVNIK

<sup>15</sup> Ibid. 150.: str. 503-504.

4. načelo obračunske jedinice,
5. načelo univerzalnosti,
6. načelo specifikacije,
7. načelo dobrog financijskog upravljanja i
8. načelo transparentnosti.

U nastavku je kratki opis svakog od njih.

AD 1. Načelo proračunskog jedinstva i točnosti zahtijeva da se svi prihodi i rashodi svih proračunskih i izvanproračunskih korisnika iskazuju u jedinstvenom aktu, odnosno proračunu. U proračunu se svi prihodi i primici, kao i rashodi i izdaci moraju iskazivati po bruto načelu. „Sredstva proračuna koriste se za financiranje rashoda, funkcija i programa državnih tijela i tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i drugih proračunskih i izvanproračunskih korisnika u visini utvrđenoj proračunom.”<sup>16</sup> Ovo načelo protivi se postojanju kojekakvih specijalnih proračuna, posebnih računa, fondova i sl.

AD 2. Načelo jedne godine podrazumijeva da se proračun donosi za proračunsku godinu i vrijedi za tu godinu. Godina za koju se proračun donosi naziva se fiskalna godina. To je razdoblje od dvanaest mjeseci, a u Hrvatskoj se fiskalna godina poklapa s kalendarskom i traje od 1. siječnja do 31. prosinca. U proračunu se planiraju sredstva za pokriće preuzetih obveza iz prethodnih godina te sredstva za plaćanje obveza nastalih u tekućoj fiskalnoj godini.

AD 3. Načelo uravnoteženosti znači da ukupni prihodi i primici moraju pokrivati ukupne rashode i izdatke, odnosno prihodi i rashodi proračuna moraju biti uravnoteženi. Suprotno tome do proračunske neuravnoteženosti dolazi ako su prihodi veći od rashoda, tada govorimo o proračunskom suficitu, odnosno o proračunskom deficitu ako su rashodi veći od prihoda. U tom slučaju, „proračun se mora uravnotežiti pronalaženjem novih prihoda i primitaka, odnosno smanjenjem predviđenih rashoda i izdataka.”<sup>17</sup> Također, proračunska ravnoteža postiže se na način da se uspostavi „1. formalna ravnoteža - ravnoteža proračunskih prihoda i rashoda, neovisno o tome kako je ostvarena, iz kojih izvora i primjenom kojih instrumenata su prikupljeni proračunski prihodi; 2. materijalna ravnoteža - ravnoteža proračunskih prihoda i rashoda koja je ostvarena tako da se rashodi podmiruju iz redovnih javnih prihoda. Ako redovni prihodi nisu dostatni za financiranje proračunskih rashoda pa se potrebna sredstva

---

<sup>16</sup> Zakon o proračunu

<sup>17</sup> Zakon o proračunu

moraju prikupiti uvođenjem izvanrednog poreza, zaključenjem zajma, sredstvima primarne emisije novca i sl. govori se o deficitarnom financiranju.”<sup>18</sup>

AD 4. Načelo obračunske jedinice glasi da se u proračunu „prihodi, primici, rashodi i izdaci iskazuju u kunama te se i financijski izvještaji sastavljaju u kunama.”<sup>19</sup>

AD 5. Načelo univerzalnosti zahtijeva da prihodi i primici, bez obzira na to iz kojeg izvora dolaze, budu unijeti u proračun. „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 obavljanja 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.”<sup>20</sup>

AD 6. Načelo specifikacije. U Zakonu o proračunu glasi (1) Prihodi i primici proračuna moraju biti raspoređeni u proračunu po ekonomskoj klasifikaciji i iskazani prema izvorima. (2) Rashodi i izdaci proračuna moraju biti raspoređeni u proračunu prema proračunskim klasifikacijama te uravnoteženi s prihodima i primicima. Ekonomska klasifikacija prikazuje prihode po prirodnim vrstama, rashode prema ekonomskoj namjeni, a razvrstani su u skupine, podskupine, razrede, odjeljke i osnovne račune. Proračunske klasifikacije predstavljaju okvir putem kojeg se strukturirano bilježe i sustavno prate prihodi, primici, rashodi i izdaci prema nositelju, cilju, namjeni, vrsti, lokaciji i izvoru financiranja.

AD 7. Načelo dobrog financijskog upravljanja ima za cilj osigurati da se javni novac troši ekonomično, učinkovito i djelotvorno kako bi se osigurala optimalna uporaba resursa.

AD 8. Načelo transparentnosti. Njegovom primjenom omogućuje se svim građanima da budu upoznati s financijskom djelatnošću države. Da bi se ono ostvarilo, proračun i sve faze proračunskog ciklusa, od sastavljanja do donošenja, kontrole i njegova izvršenja, objavljuju se u *Narodnim novinama*, službenom glasilu Republike Hrvatske. „Načelo javnosti proračuna omogućuje da se porezni obveznici upoznaju sa svrhom trošenja dijela dohotka koji su oni u obliku poreza izdvojili za financiranje javnih rashoda što pozitivno utječe na smanjenje otpora plaćanju poreza i na visinu porezne evazije.”<sup>21</sup>

---

18 Jelčić B. et al., 1998., *Financijsko pravo i financijska znanost*, Zagreb, informator, str. 501

19 Zakon o proračunu

20 Čulo I., Morović V., 2018., *Upravljanje proračunom u RH*, Zaprešić

21 Jelčić B. et al., 1998., *Financijsko pravo i financijska znanost*, Zagreb, informator, str. 500

## 6. KARAKTERISTIKE PRORAČUNSKOG CIKLUSA U REPUBLICI HRVATSKOJ

Proračunski ciklus obuhvaća različite faze koje se redovito ponavljaju i odvijaju u određenom vremenskom razdoblju. Proračunski proces ključan je „jer se u njegovim raznim fazama odlučuje o načinu prikupljanja i trošenja javnog novca.”<sup>22</sup> On je “neophodan kako bi se uspostavila strateška linija vlasti od strane države.”<sup>23</sup>

Procedura donošenja proračuna prilično je duga i složena te ima nekoliko faza. Proračunski ciklus započinje postupcima pripreme i izrade proračuna. Priprema prijedloga proračuna važan je korak u procesu donošenja proračuna. On uključuje analizu ekonomske situacije države te planiranje prioriteta uzevši u obzir procijenjene prihode i rashode. Proces pripreme i izrade proračuna započinje u Ministarstvu financija kojem Vlada donosi svoju strategiju, na temelju koje će Ministarstvo financija izraditi smjernice ekonomske i fiskalne politike. Smjernice ekonomske i fiskalne politike igraju ključnu ulogu u donošenju državnog proračuna. Sadrže: „1. preduvjete društvenog i gospodarskog razvoja za proračunsku godinu i za sljedeće dvije godine, 2. osnovne pokazatelje fiskalne i ekonomske politike RH, 3. procjenu prihoda i rashoda te primitaka i izdataka svih razina proračuna RH, 4. okvirni prijedlog opsega financijskog plana po proračunskim korisnicima za prethodnu proračunsku godinu, tekuću proračunsku godinu, sljedeću proračunsku godinu i za sljedeće dvije godine, 5. predviđene promjene državne imovine te imovine jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i dugih jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, 5. ukupan pregled preuzetih obveza za državni proračun što ih se mora namiriti u sljedećim godinama i politiku plana razvojno-investicijskih programa.”<sup>24</sup> One su „putokaz proračunskim i izvanproračunskim korisnicima za izradu financijskih planova i proračuna. Na taj način strategija i smjernice postaju temelj provedbe svih ostalih koraka u proračunskom procesu.”<sup>25</sup> Na temelju usvojenih smjernica Ministarstvo financija izrađuje upute za izradu prijedloga proračuna, a slijedom toga izrađuju se prijedlozi financijskih planova koji sadrže prihode po vrstama, rashode razvrstane po klasifikacijama, te obrazloženje prijedloga financijskog plana. „Prijedlog proračuna koji donosi ministarstvo financija sadržava nacionalne ciljeve i državne prioritete za sljedeću godinu. Nakon toga ministarstvo financija skuplja mišljenja, prijedloge i zahtjeve svih proračunskih korisnika za proračunskim sredstvima, na osnovi kojih donosi konačne odluke o raspodjeli sredstava.”<sup>26</sup> Posljednji korak u fazi pripreme i izrade proračuna

---

22 Proračunski vodič za građane, 2009., Zagreb

23 <https://www.definebusinessterms.com/hr/proracunski-ciklus/>

24 Bratić V., Odlučivanje o lokalnim proračunima: Između sna i jave, 2008., Zagreb

25 Proračunski vodič za građane, 2009., Zagreb

26 Bratić V., Politika proračuna i proračunskog procesa: primjer Hrvatske, 2009., Zagreb



jest izrada nacrtu proračuna i konsolidiranog proračuna te financijskih planova izvanproračunskih korisnika. O dostavljenim nacrtima odlučuje Vlada koja predsjedniku Sabora dostavlja prijedlog državnog proračuna.

Druga faza proračunskog ciklusa je donošenje proračuna u kojoj se odvija predlaganje, rasprava i usvajanje proračuna. „U Hrvatskoj je donošenje državnog proračuna jedan od najvažnijih financijskih, ali i političkih događaja u godini. Ministar financija i njegov najuži tim suradnika ulažu velik napor u informiranje javnosti o proračunu kako bi svi građani bili upoznati s njegovim ciljevima, ali i o tome s koliko novca država raspoložuje.”<sup>27</sup> Donošenje proračuna je faza u kojoj se planira i odobrava financijski plan. „Nakon što prijedlog proračuna iz Vlade stigne u Sabor, predsjednik Sabora uručuje ga radnim tijelima i saborskim zastupnicima, koji imaju mogućnost davanja svojih prijedloga izmjene i dopune prijedloga proračuna, tj. amandmana. Zbog načela uravnoteženosti amandmani kojima se predlaže povećanje proračunskih rashoda i izdataka u odnosu na one iz prijedloga proračuna mogu se prihvatiti ako se istodobno predloži smanjenje drugih rashoda i izdataka, a nikako ne smiju biti na teret proračunske zalihe ili dodatnog zaduživanja.”<sup>28</sup> Nakon provedene rasprave o proračunu i njegova usvajanja, Sabor je obvezan donijeti proračun i zakon o izvršavanju državnog proračuna do konca tekuće godine za iduću godinu. Faza pripreme i donošenja proračuna obično traju tri do šest mjeseci.

Proračun se izvršava u njegovoj trećoj fazi u kojoj se provode planirane aktivnosti koristeći se proračunskim sredstvima odobrenim u proračunu. Od 1. siječnja, kada počinje nova fiskalna godina, izvršava se proračun, odnosno, prikupljaju se prihodi i primici, a troše sredstva odnosno rashodi, u skladu s raspoloživim sredstvima. „Izvršiti proračun znači prikupiti one prihode koji su proračunom planirani i utrošiti ih za one svrhe i u onom iznosu kako je proračunom utvrđeno.”<sup>29</sup> „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 u nadležnosti je poglavarstva tih jedinica.”<sup>30</sup> Ako tijekom izvršavanja proračuna dođe do narušavanja proračunske ravnoteže, odnosno kada ukupni prihodi i primici ne pokrivaju ukupne rashode i izdatke,

---

27 [www.mfin.hr](http://www.mfin.hr)

28 Bratić V., *Politika proračuna i proračunskog procesa: primjer Hrvatske*, 2009., Zagreb

29 Jelčić B. et al., 1998., *Financijsko pravo i financijska znanost*, Zagreb, informator, str. 511

30 Čulo I., Morović V., 2018., *Upravljanje proračunom u RH*, Zaprešić

dolazi do rebalansa, odnosno do izmjene proračuna, koji se provodi po istom postupku kao i proračun. Faza izvršavanja proračuna traje 12 mjeseci.

Posljednja faza proračuna je faza utvrđivanja kako je proračun ostvaren, odnosno izrađuje se zaključni račun proračuna. „To je javni akt kojim se utvrđuje kako je proračun uistinu ostvaren. Najvažnija razlika između zaključnog računa i proračuna je u tome što zaključni račun sadržava, pored podataka o planiranim prihodima i rashodima, i podatke o stvarno ostvarenim prihodima i rashodima”<sup>31</sup> „Sukladno načelu proračunske godine, zaključni račun proračuna sadržava prihode i rashode ostvarene odnosno izvršene u razdoblju od 1. siječnja do 31. prosinca proračunske godine. U zaključni račun ne ulaze prihodi i rashodi koji se eventualno odnose na tu godinu, ali nisu stvarno nastali odnosno izvršeni u toj proračunskoj godini. Prema načelu računске godine, u zaključni račun proračuna unose se svi prihodi i rashodi koji se odnose na tu godinu, bez obzira na to jesu li oni i stvarno ostvareni odnosno izvršeni.”<sup>32</sup> Zaključni račun proračuna pruža uvid koliko su javna sredstva bila iskorištena u skladu s planovima i potrebama. „Godišnjim obračunom proračuna uz kontrolu rada izvršnih tijela dobivaju se podaci koji će poslužiti pri donošenju novog proračuna te stiče preglednija predodžba o financiranju javnih potreba i problemima (financijskim, ali i svakim drugim) koji se pri tome javljaju”<sup>33</sup>

Od početka se u svim fazama proračunskog procesa paralelno odvijaju i unutarnji i vanjski proračunski nadzor i revizija trošenja proračunskih sredstava o čemu ću više reći u nastavku

## 6.1 NAJZNAČAJNIJA DRŽAVNA TIJELA U PRORAČUNSKOM PROCESU

Tijekom različitih faza proračunskog ciklusa sudjeluju brojni sudionici među kojima se kao ključni ističu Hrvatski sabor, Vlada Republike Hrvatske, Ministarstvo financija, kao i ostali proračunski korisnici, porezni obveznici te Državni ured za reviziju koji je zadužen za nadzor nad izvršenjem proračuna. Svaki od njih ima jasno definiran opseg prava i obveza, te uloge i nadležnosti u proračunskom procesu što će se u nastavku pobliže objasniti.

### 6.1.1 SABOR

Hrvatski sabor, kao predstavničko tijelo građana i nositelj zakonodavne vlasti u Republici Hrvatskoj, uz donošenje svih političkih odluka, donosi i državni proračun. U Saboru djeluje

---

31 Rogić Lugarić T., 2010. Hrvatska javna uprava, br 3., str 893-902, POJMOVNIK

32 Rogić Lugarić T., 2010. Hrvatska javna uprava, br 3., str 893-902, POJMOVNIK

33 Jelčić B. et al., 1998., Financijsko pravo i financijska znanost, Zagreb, informator, str. 514

29 odbora od kojih su za proračunski proces najznačajniji *Odbor za zakonodavstvo* te *Odbor za financije i državni proračun*. Odbori „detaljno analiziraju i raspravljaju o svim relevantnim i važnim stavkama proračuna. Istodobno, Sabor kao vrhovno zakonodavno tijelo provodi raspravu o proračunu. Nakon što se većinska stranka ili koalicija usuglasi o prihvatljivosti proračuna, započinje proces njegova usvajanja.”<sup>34</sup> Nakon rasprave o proračunu slijedi glasovanje o proračunu kojeg Sabor mora izglasati do 15. prosinca za sljedeću godinu. Cijeli proračunski proces i izvršenje proračuna završava nakon što Sabor odobri godišnji obračun državnog proračuna kojeg mu predlaže Vlada.

### 6.1.2 VLADA

Vlada je administrativno tijelo središnje države koje donosi odluke o proračunu te tijelo koje prijedlog proračuna šalje u parlament na saborsku raspravu i usvajanje. Vlada predstavlja izvršnu vlast u Republici Hrvatskoj, a čine ju predsjednik (premijer), potpredsjednici i ministri. Ona priprema i sastavlja proračun, te predlaže državni proračun i završni račun, a „u okviru proračunskog procesa Vlada predlaže fiskalnu politiku, definira strategije državnog proračuna unutar utvrđenih gospodarskih, socijalnih i političkih ciljeva, utvrđuje sve potrebne mjere prikupljanja prihoda, predlaže raspodjelu proračunskog novca po predviđenim namjenama i prioritetima, usmjerava i nadzire rad državne uprave. Drugim riječima, Vlada je zadužena za cjelokupni gospodarski i socijalni razvitak zemlje.”<sup>35</sup> “U postupku izrade proračuna prevladava stav Vlade zbog toga što se njezini zacrtani ciljevi odražavaju u prijedlogu proračuna”<sup>36</sup>

### 6.1.3 MINISTARSTVO FINACIJA

Priprema proračuna započinje prijedlogom fiskalne politike za iduću godinu u kojemu ključnu ulogu ima Ministarstvo financija. Ministarstvo financija središnje je tijelo državne uprave u Republici Hrvatskoj i izvršno tijelo Vlade te je ono nadležno za upravljanje sveukupnim javnim novcem.

„Ministarstvo financija obavlja upravne i stručne poslove koji se odnose na:

- analize i prognoze makroekonomskih kretanja koje su temelj za utvrđivanje ekonomske i fiskalne politike i izradu konsolidiranog proračuna države;

---

<sup>34</sup> Bratić V., Uloga parlamenta u proračunskom procesu: primjer Hrvatskog sabora, 2004., Zagreb, str. 7-23

<sup>35</sup> Proračunski vodič za građane, Zagreb

<sup>36</sup> Bratić V., Uloga parlamenta u proračunskom procesu: primjer Hrvatskog sabora, 2004., Zagreb, str. 7-23

- izradu osnova za financiranje javnih potreba i nacrt državnog proračuna i izvanproračunskih korisnika te lokalnih proračuna;
- konsolidaciju proračuna, izradu prijedloga sustava financiranja javnih potreba i jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave;
- izvršavanje državnog proračuna;
- planiranje likvidnosti državnog proračuna;
- upravljanje financijskim tijekovima;
- proračunski nadzor;
- razvoj sustava proračunskog računovodstva i financijskog izvještavanja, vođenje glavne knjige državne riznice i sastavljanje konsolidiranih financijskih izvještaja proračuna države i proračuna Republike Hrvatske;
- upravljanje proračunskim ulaganjima, izradu izvješća o kratkoročnim financijskim potrebama, praćenje bilance prihoda, rashoda i gotovinskih sredstava, registrira neposredne i uvjetne obveze po javnom dugu, ugovara kreditna zaduženja i provodi postupak izdavanja vrijednosnih papira na domaćem i inozemnom tržištu sukladno utvrđenom računu financiranja državnog proračuna, upravlja portfeljem javnog duga;<sup>37</sup>

#### 6.1.4 PRORAČUNSKI KORISNICI

Proračunski korisnici dostavljaju financijske planove ministarstvima i drugim državnim tijelima. To mogu biti dječji vrtići, knjižnice, javne vatrogasne postrojbe, muzeji, kazališta i sl. „Proračunski korisnici državnog proračuna i proračunski korisnici proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave jesu državna tijela, ustanove, vijeća, manjinske samouprave, proračunski fondovi i mjesna samouprava čiji se rashodi za zaposlene i/ili materijalni rashodi osiguravaju u proračunu.”<sup>38</sup> To znači da su korisnici i Hrvatski sabor, Vlada Republike Hrvatske, Ministarstvo financija kao i Predsjednik Republike. Korisnici proračuna dobivaju financijska sredstva iz proračuna kako bi mogli ostvarivati svoje zadatke. Ta sredstva koriste se za plaćanje zaposlenika, nabavu opreme i ostale potrebne troškove. Oni imaju odgovornost za izvršavanje različitih javnih funkcija i programa što može uključivati

---

<sup>37</sup> Wikipedia

<sup>38</sup> Pravilnik o utvrđivanju proračunskih i izvanproračunskih korisnika državnog proračuna, na temelju članka 2. stavka 3. Zakona o proračunu

provođenje obrazovnih aktivnosti, zdravstvene usluge, infrastrukturne projekte, socijalne programe i druge aktivnosti od javnog interesa.

#### 6.1.5 DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU

U svim fazama proračunskog ciklusa provodi se *unutarnji i vanjski proračunski nadzor i revizija trošenja proračunskih sredstava*. Državni ured za reviziju je državno tijelo nadležno za nadzor nad izvršenjem proračuna. Najviša je revizijska institucija Republike Hrvatske, samostalna i neovisna u svom radu. Ona provodi godišnje kontrole nakon kojih izvještava Sabor i širu javnost o eventualnim nepravilnostima i zloupotrebama u vezi s provedbom proračuna, prikupljanjem prihoda i korištenjem proračunskih sredstava. Također, državni ured za reviziju pridonosi unapređenju upravljanja javnom imovinom i drugim raspoloživim resursima, kao i informiranju Hrvatskog sabora, Vlade i poreznih obveznika Republike Hrvatske o metodama i rezultatima upravljanja sredstvima iz proračuna i sredstvima izvanproračunskih korisnika. U Ministarstvu financija ustrojen je Sektor za financijski i proračunski nadzor. „Proračunski nadzor je inspekcijski nadzor zakonitosti, svrhovitosti i pravodobnosti korištenja proračunskih sredstava, pravodobnosti i potpunosti naplate prihoda i primitaka iz nadležnosti proračunskih korisnika i tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te inspekcijski nadzor pridržavanja i primjene zakona i drugih propisa koji imaju utjecaj na proračunska sredstva i sredstva iz drugih izvora, bilo da se radi o prihodima/primicima, rashodima/izdacima, povratima, imovini i obvezama”<sup>39</sup>

#### 6.1.6 POREZNI OBVEZNICI

Predstavnici građana u njihovo ime odlučuju o državnom proračunu, no putem medija, nevladinih ustanova i interesnih skupina, građani se mogu uključiti u rasprave o donošenju proračuna i raspolaganju proračunskih sredstava. Uključenost građana pomaže osigurati da proračunske odluke bolje odražavaju njihove stvarne potrebe. Uz primjenu načela javnosti omogućuje se poreznim obveznicima „da se upoznaju s vrstom i veličinom proračunskih prihoda i svrhom njihova trošenja, odnosno s financijskom djelatnošću države.”<sup>40</sup> Načelo transparentnosti ključno je za uključivanje građana u donošenje proračuna jer pruža dostupnost informacija o financijskim procesima države. Građani imaju pristup informacijama o prihodima, rashodima, porezima i ostalim financijskim aspektima proračuna,

---

<sup>39</sup> Zakon o proračunu

<sup>40</sup> Jelčić B. et al., 1998., Financijsko pravo i financijska znanost, Zagreb, informator, str. 500

pruža im se mogućnost postavljanja pitanja i izražavanja stavova. Transparentnost tako povećava odgovornost vlasti i potiče bolje upravljanje financijama.

## 7. DRŽAVNA RIZNICA

Kada se govori o proračunu Republike Hrvatske nužno je spomenuti i Državnu riznicu Ministarstva financija. Uz odgovornost Vlade i ostalih korisnika sredstva državnog proračuna za njegovu pripremu i izvršenje ključnu ulogu ima Državna riznica koja je odgovorna za upravljanje javnim financijama te je kao takva neizostavan dio državnog proračuna. Ona je ustrojena kao upravna organizacija u okviru Ministarstva financija, a osigurava da proračunska sredstva budu dostupna za financiranje obveza države kao što su plaće, investicije i dr.. „Državna riznica je sustav koji organizacijski i informacijski objedinjava proračunske procese: pripremu proračuna, izvršavanje državnog proračuna, državno računovodstvo, upravljanje novčanim sredstvima i javnim dugom.”<sup>41</sup> „Pojmovna odrednica riznice znači blagajna, trezor, pretinac ili posebna prostorija gdje se čuvaju znamenite dragocjenosti te stvari od velike vrijednosti.”<sup>42</sup> Međutim, u kontekstu javnih financija i sustava proračuna ona ima drugačiji značaj. Državna riznica nije blagajna već je njena uloga pravilno upravljanje državnim prihodima i rashodima, osigurati stabilnost javnih financija, te racionalizirati trošenje javnog novca kako bi se smanjilo zaduživanje države. „Primarna je funkcija riznice upravljanje novcem te praćenje podataka o njegovu priljevu i odljevu, koji se odvijaju na računima države.”<sup>43</sup> Cilj njezina uspostavljanja jest „da se sve financijske transakcije kod svih proračunskih korisnika obavljaju preko (sustava državne riznice) jedinstvenog računa riznice, koji se nalazi u depozitu Hrvatske narodne banke.”<sup>44</sup> Državna riznica pomaže u boljem upravljanju državnim financijama, smanjenju rizika, većoj transparentnosti i učinkovitost u proračunskim operacijama.

---

41 Zakon o proračunu

42 Hrvatski jezični portal, 2020.

43 Čulo I., Morović V., 2018., Upravljanje proračunom u RH, Zaprešić

44 Čulo I., Morović V., 2018., Upravljanje proračunom u RH, Zaprešić

## 8. ZAKLJUČAK

Proračun RH, kao ključni instrument ekonomske politike, ne samo da odražava prioritetne ciljeve vlade, već i ima značajan utjecaj na život građana te opću stabilnost društva. Proračun Republike Hrvatske predstavlja temelj financijskog planiranja i upravljanja zemljom. Prilikom definiranja pojma proračuna, često se, radi lakšeg razumijevanja, može usporediti s financijama obitelji. Svaka obitelj ima različite želje i potrebe koje je neophodno usklađivati sa svojim financijskim mogućnostima. Isto vrijedi i za državu. Država proračunom planira prihode i rashode, odnosno koliko će novca i na koji način prikupiti u jednoj godini, te koliko će novca potrošiti u toj godini i u koju namjenu. Proračun Republike Hrvatske rezultat je proračunskog procesa kojeg donosi Hrvatski sabor, a proračunski proces složena je ekonomska, ali i politička aktivnost u svim suvremenim državama. Neki autori smatraju kako donošenje proračuna nije samo tehničko pitanje postizanja ekonomskih ciljeva države već ponajviše politički proces. Interesi različitih stranaka ostvaruju se posredstvom proračuna i proračunskog procesa, a donošenje proračuna proces je koji pokazuje što vlade čine s proračunom i na koji način i u koju svrhu koriste javna sredstva. Proračun Republike Hrvatske odražava složenu ravnotežu između potreba gospodarskog razvoja, socijalne skrbi i fiskalne discipline. Usprkos brojnim izazovima, poput vanjskih ekonomskih utjecaja, proračun RH ostaje središnji instrument za ostvarivanje dugoročnih ciljeva zemlje. Izuzev navedenog, proračunski je proces i političko pitanje jer (1) daje određenim sudionicima više kontrole nad novcem što ga se troši za određene projekte na određenom mjestu; (2) stvara konkurenciju izvršnih tijela vlasti i programa te (3) utječe, ili se vjeruje da utječe na političko-gospodarske učinke i rezultate poput ukupne veličine proračuna, raspodjele troškova i koristi te relativnu veličinu izdataka za socijalne usluge i obranu (Rubin, 1993:167).



## 9. LITERATURA

### Knjige:

1. Jelčić B. et al., 1998., Financijsko pravo i financijska znanost, Zagreb, informator
2. Čulo I., Morović V., 2018., Upravljanje Proračunom u Republici Hrvatskoj, Zaprešić
3. Otto K., Bajo A., Bronić M., Bratić V., Medak Fell D., 2009. Proračunski vodič za građane, Zagreb
4. Rogić Lugarić T., 2010., Hrvatska javna uprava, br. 3., str. 893-902, POJMOVNIK
5. Bratić V., Odlučivanje o lokalnim proračunima: Između sna i jave, 2008., Zagreb

### Pravni izvori:

1. Zakon o proračunu, Narodne novine br. 144/21
2. Pravilnik o utvrđivanju proračunskih i izvanproračunskih korisnika državnog proračuna, Na temelju članka 2. stavka 3. Zakona o proračunu (»Narodne novine«, br. 87/08)
3. Pravilnik o izmjeni i dopuni pravilnika o utvrđivanju proračunskih i izvanproračunskih korisnika državnog proračuna i proračunskih i izvanproračunskih korisnika proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te o načinu vođenja Registra proračunskih i izvanproračunskih korisnika, NN 23/2019

### Elektronički izvori informacija:

1. Službena stranica Ministarstva financija Republike Hrvatske – [www.mfin.hr](http://www.mfin.hr)
2. Business Define, [www.definebusinessterms.com](http://www.definebusinessterms.com)
3. Bratić V., Politika proračuna i proračunskog procesa: primjer Hrvatske, 2009., Zagreb, institut za javne financije, pregledni rad
4. Bratić V., Uloga parlamenta u proračunskom procesu: primjer Hrvatskog sabora, Institut za javne financije, Zagreb, izvorni znanstveni članak
5. Hrvatski jezični portal, 2020.
6. Wikipedia

