

# ANALIZA I PRIKAZ PRORAČUNA NA PRIMJERU REPUBLIKE HRVATSKE

---

**Pavlović, Antonija**

**Undergraduate thesis / Završni rad**

**2022**

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

*Permanent link / Trajna poveznica:* <https://urn.nsk.hr/urn:nbn:hr:145:267141>

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

*Download date / Datum preuzimanja:* **2025-01-06**



*Repository / Repozitorij:*

[EFOS REPOSITORY - Repository of the Faculty of Economics in Osijek](#)



Sveučilište Josipa Jurja Strossmayera  
Ekonomski fakultet u Osijeku  
Preddiplomski studij. Smjer Menadžment

Antonija Pavlović

**ANALIZA I PRIKAZ PRORAČUNA NA PRIMJERU  
REPUBLIKE HRVATSKE**

Završni rad

Osijek, 2022.

Sveučilište Josipa Jurja Strossmayera  
Ekonomski fakultet u Osijeku  
Preddiplomski studij Smjer Financijski menadžment

Antonija Pavlović

**ANALIZA I PRIKAZ PRORAČUNA NA PRIMJERU  
REPUBLIKE HRVATSKE**

Završni rad

**Kolegij: Javne financije**

JMBAG: 0010018601

e-mail: [apavlovic@efos.hr](mailto:apavlovic@efos.hr)

Mentor: izv. prof. dr. sc. Domagoj Karačić

Osijek, 2022.

Josip Juraj Strossmayera University of Osijek  
Faculty of Economics in Osijek  
Bachelor Degree in Management

Antonija Pavlović

**ANALYSIS AND PRESENTATION OF THE BUDGET ON THE  
EXAMPLE OF THE REPUBLIC OF CROATIA**

Final paper

Osijek, 2022.

## IZJAVA

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

1. Kojom izjavljujem i svojim potpisom potvrđujem da je završni rad isključivo rezultat osobnoga rada koji se temelji na mojim istraživanjima i oslanja se na objavljenu literaturu. Potvrđujem poštivanje nepovredivosti autorstva te točno citiranje radova drugih autora i referiranje na njih.
2. Kojom izjavljujem da je Ekonomski fakultet u Osijeku, bez naknade u vremenski i teritorijalno neograničenom opsegu, nositelj svih prava intelektualnoga vlasništva u odnosu na navedeni rad pod licencom Creative Commons Imenovanje – Nekomercijalno – Dijeli pod istim uvjetima 3.0 Hrvatska.
3. Kojom izjavljujem da sam suglasna da se trajno pohrani i objavi moj rad u institucijskom digitalnom repozitoriju Ekonomskoga fakulteta u Osijeku, repozitoriju Sveučilišta Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku te javno dostupnom repozitoriju Nacionalne i sveučilišne knjižnice u Zagrebu (u skladu s odredbama Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju, NN br. 123/03, 198/03, 105/04, 174/04, 02/07, 46/07, 45/09, 63/11, 94/13, 139/13, 101/14, 60/15).
4. izjavljujem da sam autorica predanog rada i da je sadržaj predane elektroničke datoteke u potpunosti istovjetan sa dovršenom tiskanom verzijom rada predanom u svrhu obrane istog.

**Ime i prezime studenta:** Antonija Pavlović

**JMBAG:** 0010018601

**OIB:** 60080325574

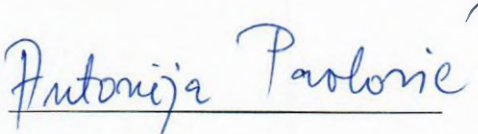
**e-mail za kontakt:** tonka.pavlovic@gmail.com

**Naziv studija:** Preddiplomski studij, Smjer Financijski menadžment

**Naslov rada:** Analiza i prikaz proračuna na primjeru Republike Hrvatske

**Mentor rada:** izv. prof. dr. sc. Domagoj Karačić

U Osijeku, 15. srpnja 2022. godine

  
Antonija Pavlović

## Sadržaj:

|        |  |    |
|--------|--|----|
| 1.     | Uvod.....  | 1  |
| 2.     | Općenito o proračunu Republike Hrvatske.....                                     | 2  |
| 2.1.   | Pojam i značenje.....  | 2  |
| 2.2.   | Proračunska načela.....  | 5  |
| 2.3.   | Postupak donošenja proračuna.....  | 7  |
| 2.4.   | Postupak izmjena proračuna.....  | 8  |
| 3.     | Metodologija rada.....   | 10 |
| 3.1.   | Predmet istraživanja.....  | 10 |
| 3.2.   | Sadržaj i struktura rada.....  | 10 |
| 3.3.   | Hipoteze rada.....   | 10 |
| 4.     | Državni proračun Republike Hrvatske za 2021. godinu.....                         | 11 |
| 4.1.   | Gospodarski i makroekonomski pokazatelji.....                                    | 11 |
| 4.2.   | Sadržaj i struktura proračuna.....   | 12 |
| 4.2.1. | Opći dio.....  | 12 |
| 4.2.2. | Plan prihoda.....  | 16 |
| 4.2.3. | Plan rashoda.....  | 19 |
| 4.2.4. | Rashodi po funkcijskoj klasifikaciji.....  | 21 |
| 4.2.5. | Rashodi po izvorima financiranja.....  | 22 |
| 4.2.6. | Račun financiranja.....  | 25 |
| 4.3.   | Usporedba i analiza proračuna sa proračunima prethodnih i budućih razdoblja..... | 26 |
| 4.3.1. | Analiza prihoda.....   | 27 |
| 4.3.2. | Analiza rashoda.....   | 29 |
| 4.3.3. | Analiza računa financiranja.....   | 33 |
| 5.     | Izdvajanja iz proračuna za pandemiju COVID-19.....                               | 35 |

|                                |    |
|--------------------------------|----|
| 6. Zaključak.....              | 37 |
| Literatura.....                | 39 |
| Popis tablica i grafikona..... | 41 |

## **Analiza i prikaz proračuna na primjeru Republike Hrvatske**

### **SAŽETAK**

Ovaj se rad bavi analizom i prikazom proračuna na primjeru Republike Hrvatske. Postavljene su dvije istraživačke hipoteze: pandemija virusa COVID-19 ima značajan utjecaj na sastavljanje i izvršenje proračuna za 2021. godinu; glavni ciljevi države očuvati su radna mjesta i potaknuti gospodarstvo. Prva hipoteza odbačena je iz razloga što je planom proračuna za 2021. godinu predviđen značajan rast prihoda u odnosu na plan 2020. godinu. Istina, predviđen je i rast rashoda no taj je rast manji od rasta prihoda, stoga se smanjuje i proračunski manjak. Međutim, potrebno je napomenuti kako trenutačna epidemiološka situacija nije dobra i nije isključeno da će se ona značajno odraziti na gospodarske tokove, zbog čega može doći do značajnog odstupanja od plana prihoda i rashoda. Plan proračuna za 2021. godinu temeljen je na pozitivnim makroekonomskim projekcijama, no ukoliko one izostanu tada je neizbježan značajan utjecaj pandemije na izvršenje proračuna. Druga hipoteza može se potvrditi, s tim da se očuvanje radnih mjesta i poticanje gospodarske aktivnosti u 2021. godini planira izvršiti ponajprije povlačenjem sredstava iz europskih fondova, a ne putem nacionalnih subvencija kako je to bio slučaj 2020. godine. Međutim, ukoliko se epidemiološka situacija pogorša i gospodarska aktivnost dodatno naruši, nije isključeno da će opet biti potrebno za povećanjem subvencija, a posljedično i rebalansom proračuna.

**Ključne riječi:** proračun, proračunsko planiranje, pandemija, COVID-19



## **Analysis and presentation of the budget on the example of the Republic of Croatia**

### **ABSTRACT**

This paper deals with the analysis and presentation of the budget on the example of the Republic of Croatia. Two research hypotheses have been set: the COVID-19 virus pandemic has a significant impact on the compilation and execution of the 2021 budget; the main goals of the state are to preserve jobs and stimulate the economy. The hypotheses were tested by analyzing the budget plan for 2021. The first hypothesis was rejected due to the fact that the budget plan for 2021 envisages a significant increase in revenues compared to the plan for 2020. True, expenditure growth is also projected, but this growth is lower than revenue growth, so the budget deficit is also decreasing. However, it should be noted that the current epidemiological situation is not good and it is possible that it will significantly affect economic flows, which may lead to a significant deviation from the plan of revenues and expenditures. The budget plan for 2021 is based on positive macroeconomic projections, but if they are absent, then a significant impact of the pandemic on budget execution is inevitable. The second hypothesis can be confirmed, with the proviso that the preservation of jobs and stimulation of economic activity in 2021 is planned to be done primarily by withdrawing funds from European funds, and not through national subsidies as was the case in 2020. However, if the epidemiological situation worsens and economic activity is further disrupted, it is possible that it will again be necessary to increase subsidies, and consequently to rebalance the budget.

**Keywords:** budget, budget planning, Republic of Croatia, pandemic, COVID-19

## 1. Uvod

Proračun je glavni instrument fiskalne politike države te regionalnih i lokalnih jedinica vlasti. Predstavlja projekciju prihoda i rashoda za određeno vremensko razdoblje. Najčešće je to kalendarska godina. Kada se u javnosti govori o proračunu, najčešće se misli na državni proračun, akt kojim se procjenjuju prihodi i primici te rashodi i izdaci države. Riječ je e o procijenjenim, a ne stvarnim veličinama. Zbog toga u praksi uvijek dolazi do odstupanja od planova, što pak dovodi do rebalansa proračuna.

U posljednje vrijeme u svijetu je aktualna kriza uzrokovana borbom protiv pandemije virusa COVID-19, što uzrokuje gospodarski pad, veće rashode i manje prihode, što se posljedično odražava i na proračune država. Uz to, Hrvatsku su 2020. i 2021. godine pogodili snažni potresi koji su izazvali veliku nematerijalnu, ali i materijalnu štetu. U takvim specifičnim okolnostima proračun može biti bitno izmijenjen u odnosu na prethodna razdoblja.

Proračun se uvijek sastavlja prema makroekonomskim projekcijama. U praksi, često dolazi do odstupanja od tih projekcija, posebno za vrijeme krize. Kao što je naglašeno, svijet se u današnje vrijeme upravo suočava sa jednom takvom krizom koja svoje efekte prelijeva na brojne sektore i djelatnosti. Razvoj i tijek svake krize nikada se ne može pouzdano predvidjeti, iz čega proizlazi i zaključak da i proračun sastavljen u takvim okolnostima može biti manje stabilan, odnosno točan.

S obzirom da se epidemiološka situacija trenutačno ne razvija prema predviđanjima, za očekivati je i da će ponovno biti potrebne specifične intervencije države koje za cilj imaju potaknuti gospodarsku aktivnost i očuvati radna mjesta. Posljedično, sve to odrazit će se i na projekcije proračuna za naredna razdoblja koje će također trebati mijenjati.

## **2. Općenito o proračunu Republike Hrvatske**

U ovom poglavlju ukratko se proučavaju općeniti pojmovi vezani uz proračun. Na taj se način stvara podloga za analizu i prikaz proračuna Republike Hrvatske (RH).

### **2.1. Pojam i značenje**

Proračun kao financijski instrument ima svoju bogatu povijest. Npr., u Hrvatskoj prvi poznati proračun datira još iz 1729. godine, a donio ga je poseban odbor zvan Hrvatska kraljevska konferencija. Odbor je inače donio mnogo različitih financijskih i upravnih akata, a od 30. kolovoza spomenute godine izrađuje i proračun koji se smatra prvim poznatim proračunom hrvatskoga kraljevstva (Hrvatski sabor, 2021). Od tada se hrvatski proračun kao fiskalni instrument počinje razvijati.

S proračunom se ljudi zapravo svakodnevno susreću u vidu planiranja obiteljskog proračuna. Novčana sredstva ograničena su, dok čovjek obično učestalo ima nove želje i potrebe koje može namiriti potrošnjom. Važno je usklađivanje potreba i mogućnosti. Racionalno ponašanje nalaže da svaki potrošač izradi neki oblik plana prihoda i rashoda za određeno vremensko razdoblje, što se u toj situaciji može nazvati obiteljskim ili osobnim proračunom. Veličina proračuna ovisna je o razini prihoda koji se mogu prikupiti u određenom vremenskom rashodu i koji se potom troše za određene namjene sukladno postavljenim prioritetima (Ott i dr., 2009:11).

S proračunom se susreću i svi poduzetnici, menadžeri, voditelji odjela, itd., kao i jedinice lokalne i područne (regionalne) države, pa i čitave države te državne tvorevine. I kod ovih skupina korisnika temeljni cilj proračuna isti je: napraviti plan prihoda i rashoda kroz određeno vremensko razdoblje.

Proračun je akt kojim se za određeno vremensko razdoblje procjenjuju prihodi i rashodi. U njemu se navode planirane i procijenjene veličine. Proračun „obilježava cilj i odnos državnih potreba i trebao bi poslužiti kao obvezni gospodarski plan. U proračunu se, kao u fokusu, odražava društveno-ekonomsko-politička sadržina i priroda svake države“ (Vukojević, 2016:42).

Proračun, dakle, ne navodi točne podatke i njegov plan nikada nije u potpunosti točan. Riječ je isključivo o procijenjenim veličinama čije stvarno stanje može manje ili više odstupati od onog predviđenog planom proračuna. Ipak, bez obzira na to, proračun je odraz stanja, prilika i mogućnosti svake države.

U kontekstu financijskog prava i znanosti, proračun je „akt kojim se procjenjuju prihodi i primici te utvrđuju rashodi i izdaci za proračunsku godinu, a sadrži i projekciju prihoda i primitaka te rashoda i izdataka za sljedeće dvije godine. Proračun se odnosi na fiskalnu godinu koja predstavlja razdoblje od 12 mjeseci od početka pa do kraja godine. Zakonodavni akt kojim su regulirana sva pitanja vezana uz proračun je Zakon o proračunu“ (Zakon o proračunu, 2015).

U današnje vrijeme vrlo su česti rebalansi državnog proračuna, odnosno njegove naknadne izmjene, velika povećanja i smanjenja prihoda, rashoda i deficita, i sl. Sve to upućuje na upućuje nerealno planiranje i nedovoljno razumijevanje i uvažavanje gospodarskih kretanja i makroekonomske situacije.

Dvije osnovne stavke proračuna su prihodi i rashodi. U slučaju da su rashodi veći od prihoda to znači da se troši više nego što se posjeduje. Tada dolazi do zaduživanja. U suprotnome, potrebno je smanjiti troškove. U slučaju kada su prihodi veći od rashoda, višak novca može se uštedjeti, posuditi, investirati i sl.

Na razini RH postoje tri razine proračuna (Ott i dr., 2009:12):

1. državni proračun
2. proračuni izvanproračunskih korisnika državnog proračuna
3. proračuni jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Kada se želi saznati kolika je ukupna javna potrošnja te koliko je ukupno prikupljeno sredstava, potrebno je zbrojiti sve tri razine proračuna te to potom prikazati kao zbirni proračun opće države. Dakle, sva tri proračuna čine proračun opće države.

Proračuni izvanproračunskih fondova te proračuni lokalnih jedinica dio svojih prihoda dobivaju iz državnog proračuna putem transfera. Zbrajanjem prihoda i rashoda svih triju proračuna dobiva se slika o tome koliko je zapravo novca država prikupila i potrošila. Kada se općenito govori o proračunu, pogotovo u javnosti, najčešće se misli na državni proračun.

Državnim proračunom procjenjuju se prihodi i primici te rashodi i izdaci države za jednu godinu.

Državni proračun ima tri glavne funkcije (Ministarstvo financija, 2021):

1. prikaz najvažnijih ciljeva države kroz fiskalnu godinu
2. instrument kojim država utječe na ekonomsko stanje u zemlji
3. sustav kontrole kojim se prikupljaju i troše proračunska sredstva

Državni proračun sastoji se od općeg i posebnog dijela. Opi dio sadržava račun prihoda i rashoda te račun financiranja. Posebni dio proračuna navodi plan rashoda proračunskih korisnika sukladno organizacijskoj i ekonomskoj klasifikaciji te tekućim i razvojnim programima. Prihodi su rijetko kada jednaki rashodima, stoga država ima i poseban račun financiranja na kojem evidentira što se čini s eventualnim viškom sredstava, odnosno na koji način će se financirati eventualni manjak.

Ekonomska klasifikacija državnog proračuna učinjena je na način prikazan u tablici 1.

Tablica 1. Ekonomska klasifikacija državnog proračuna

| <b>Prihodi</b>                           | <b>Rashodi</b>  |
|--|---|
| prihodi od poreza                        | rashodi za zaposlene  |
| doprinosi za obvezna osiguranja          | materijalni rashodi   |
| pomoći                                   | financijski rashodi   |
| prihodi od imovine                       | subvencije  |
| prihodi od pristojbi i naknada           | pomoći  |
| ostali prihodi                           | naknade građanima i kućanstvima na temelju osiguranja i druge naknade |
| prihodi od prodaje nefinancijske imovine | ostali rashodi  |
|  | rashodi za nabavu nefinancijske imovine                               |

Izvor: Zakon o proračunu, 2015

Sve razine proračuna moraju biti međusobno usklađene. Nadalje, proračuni na lokalnim, regionalnim i nacionalnim razinama trebaju biti utemeljeni na određenim načelima. Tu se govori o proračunskim načelima.

## 2.2. Proračunska načela

Kada se govori o proračunu kao aktu, svaki proračun treba počivati na određenim načelima. Poštivanje načela osigurava određenu „kvalitetu“ proračuna, odnosno podataka i informacija koji se iz tog dokumenta mogu dobiti. Također, načela olakšavaju i usporedbu proračuna različitih država. Kao najvažnija mogu se izdvojiti (Ott i dr., 2009:15-16):

- načelo uravnoteženosti,
- načelo jedne godine,
- načelo jedinstva i točnosti,
- načelo univerzalnosti,
- načelo specifikacije,
- načelo transparentnosti,
- načelo dobrog financijskog upravljanja,
- načelo točnosti.

Prvo načelo, načelo uravnoteženosti podrazumijeva da prihodi trebaju biti jednaki rashodima. U slučaju državnog proračuna, država smije trošiti samo onoliko sredstava koliko ih može prikupiti. Iako je jedno od temeljnih načela proračuna načelo uravnoteženosti, u praksi prihodi nisu jednaki rashodima niti su od njih veći. Zato se u računu financiranja iskazuju primici i izdaci od financijske imovine, odnosno zaduživanje i izdaci za otplatu kredita i zajmova.

Načelo jedne godine odnosi se da se proračun donosi za jednu godinu. Prihodi i rashodi stoga se planiraju za jednu godinu, no planiraju se i pokrića obveza koje su nastale u prethodnim razdobljima a koje dolaze na naplatu u narednom. Također, mogu se vršiti i projekcije za bliža naredna razdoblja.

„Načelo jedinstva i točnosti znači da se svi prihodi i rashodi svih proračunskih i izvanproračunskih korisnika moraju iskazivati po bruto načelu, svi njihovi rashodi moraju se iskazivati po funkcijama i programima u visini utvrđenoj proračunom, a svi prijedlozi zakona, uredbi i akata koje donose Vlada i Sabor trebaju sadržavati procjenu njihovog učinka na proračun“ (Ott i dr., 2009:16).

Načelo univerzalnosti podrazumijeva da se svi prihodi mogu koristiti za podmirenje, odnosno financiranje svih rashoda. Tu je potrebno napomenuti kako postoje iznimke da se skupine prihoda jedne vrste mogu koristiti samo za financiranje određene skupine rashoda.

Načelo specifikacije znači da se svi prihodi moraju rasporediti po određenim ekonomskim klasifikacijama te sukladno njihovom izvoru. S druge strane, rashodi se također trebaju rasporediti sukladno proračunskim klasifikacijama te također trebaju biti i uravnoteženi s приходima.

Načelo transparentnosti zapravo je povezano s pravom na pristup informacijama. Ono znači da proračun i svi vezani dokumenti trebaju biti javno objavljeni i dostupni javnosti. Zbog toga se prijedlozi proračuna i sami proračuni objavljuju u službenom glasilu "Narodne novine" te na službenim internetskim stranicama.

Konačno, načelo dobrog financiranja nalaže da se proračunska sredstva koriste ekonomično, učinkovito i djelotvorno. Navedena načela vrijede za sve vrste proračuna i treba ih se pridržavati.

### **2.3. Postupak donošenja proračuna**

Postupak donošenja proračuna uvijek započinje planiranjem (pripremom). Planiranje proračuna je proces koji podrazumijeva usklađivanje zahtjeva korisnika i okvir proračunske potrošnje, a koji je pod uvjetom gospodarskog, političkog te socijalnog okruženja. Osim elemenata koji pokazuju ekonomsku uspješnost (prihodi i rashodi) treba pratiti i primitke i izdatke koji se ubrajaju u kategoriju proračunskog izvršavanja (Vidović, 2015).

Postupak donošenja proračuna provodi se sukladno Zakonu o proračunu te Poslovniku sabora. Proračun se odnosi na razdoblje od jedne godine, no sve skupa, zajedno sa fazom pripreme, donošenja, izvršavanja i izvještavanja traje oko dvije i pol godine (Institut za javne financije, 2020:2).

Faza pripreme uključuje izradu strateških dokumenata, npr. Nacionalnog programa reformi i programa konvergencije za trogodišnje razdoblje, Smjernice ekonomske i fiskalne politike za trogodišnje razdoblje, Upute za izradu prijedloga državnog proračuna, Prijedloge financijskih planova proračunskih i izvanproračunskih korisnika i sl. Nacrt proračuna izrađuje se sukladno strateških dokumentima i strateškom okviru.

Za pripremu proračuna države zadužen je poseban sektor koji (Ministarstvo financija, 2021):

- planira, izrađuje i donosi proračun države i konsolidirani proračun države, ako i proračun jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave;
- unaprjeđuje sustav upravljanja javnim financijama;
- sukladno područjima javne potrošnje koja se financira iz državnog proračuna prati i analizira prihode i primitke te rashode i izdatke;
- priprema, izrađuje i prati proračun po programima,
- obavlja poslove pripreme, izrade i praćenja proračuna po programima;
- sudjeluje u izradi prijedloga zakonskih i podzakonskih propisa vezanih uz državni proračun,



- obavlja druge poslove.

Nakon što se izradi Nacrt državnog proračuna slijedi faza usvajanja državnog proračuna. O usvajanju raspravlja se u Saboru. Moguće je podnijeti amandmane na pojedinačne stavke i planove proračuna. Prihvatanje amandmana ne smije rezultirati prekoračenjem svote dopuštenog manjka državnog proračuna i projekcija. No, u tijeku rasprave o prijedlogu državnog proračuna i projekcija mogu se predložiti povećanja iznad iznosa utvrđenih prijedlogom državnog proračuna i projekcija, ali da se istodobno predloži smanjenje drugih rashoda, odnosno izdataka u posebnom dijelu proračuna (Zakon o proračunu, 2015).

Ukoliko se proračun usvoji, slijedi njegovo izvršenje. Proračun se mora izvršavati u skladu s raspoloživim sredstvima i dospjelim obvezama. O izvršavanju proračuna sastavljaju se izvješća (polugodišnja i godišnja). Izvršenje proračuna pod strogim je nadzorom te se nad njime obavlja unutarnja revizija.

Može se reći da cjelokupan proces državnog proračuna uključuje sljedećih deset koraka (Institut za javne financije, 2020:4-5):

1. Priprema Nacionalnog programa reformi i Programa konvergencije
2. Priprema Smjernica ekonomske i fiskalne politike
3. Izrada uputa za izradu prijedloga državnog proračuna
4. Upućivanje prijedloga financijskih planova proračunskih i izvanproračunskih korisnika
5. Ministarstvo financija izrađuje i Vladi šalje Nacrt državnog proračuna
6. Sabor raspravlja i usvaja Prijedlog državnog proračuna
7. Izvršavanje državnog proračuna
8. Polugodišnji izvještaj o izvršenju državnog proračuna
9. Godišnji izvještaj o izvršenju državnog proračuna
10. Proračunski nadzor i unutarnja revizija

#### **2.4. Postupak izmjena proračuna**

Bez obzira koliko je kvalitetno proračun pripremljen, uvijek mogu nastupiti određene okolnosti koje utječu na prikupljanje proračunskih prihoda i pokrivanje rashoda. Upravo je pandemija

virusa COVID-19 dobar primjer utjecaja nepredviđenih okolnosti na proračunske stavke. Ipak, fiskalna politika u RH takva je da je praksa mijenjanja proračuna učestala i u godinama kada nije bilo toliko izraženih nepredvidivih okolnosti.

Izmjene proračuna nazivaju se rebalansima. Oni nisu samo posljedica promjena u gospodarskim kretanjima i makroekonomskom okruženju, već su ponekad i posljedica lošeg proračunskog planiranja. Rebalans predstavlja izmjenu proračunskih iznosa u odnosu na plan donesen na početku proračunskog razdoblja, odnosno kalendarske godine. Rebalans proračuna tako predstavlja naknadnu promjenu proračunskih stavki.

U slučaju da se u tijeku proračunske godine zbog nastanka novih obveza za državni proračun ili promjena gospodarskih kretanja povećaju rashodi i/ili izdaci, odnosno smanje prihodi i/ili primici državnog proračuna, Vlada može obustaviti izvršavanje pojedinih rashoda i/ili izdataka najduže na 45 dana. Mjerama privremene obustave izvršavanja Vlada može (Zakon o proračunu, 2015):

- zaustaviti preuzimanje obveza i/ili
- predložiti produljenje ugovorenih rokova plaćanja i/ili
- zaustaviti preraspodjelu proračunskih sredstava.

Ukoliko se za vrijeme provođenja mjera privremene obustave državni proračun ne može uravnotežiti, Vlada mora predložiti izmjene i dopune državnog proračuna (rebalans). Tim se izmjenama i dopunama uravnotežuju prihodi i primici te rashodi i izdaci državnog proračuna (načelo uravnoteženosti). Izmjene i dopune proračuna provode se po istom postupku koji vrijedi za donošenje proračuna i projekcije.

### **3. Metodologija rada**

U ovom poglavlju iznosi se metodologija rada. Opisuju se predmet istraživanja, sadržaj i struktura rada te hipoteze.

#### **3.1. Predmet istraživanja**

Predmet ovog istraživanja je analiza i prikaz proračuna na primjeru RH. Fokus se stavlja na 2021. godinu i usporedbu proračuna za tu godinu sa planom proračuna za 2020. godinu te projekcijama za 2022. i 2023. godinu.

#### **3.2. Sadržaj i struktura rada**

U prvom poglavlju rada čitatelja se uvodi u predmetno područje. U drugom poglavlju proučavaju se općeniti pojmovi vezani uz proračun RH, Treće poglavlje iznosi metodologiju rada. Četvrto poglavlje praktične je prirode te analiza državni proračun RH za 2021. godinu. Analiziraju se gospodarski i makroekonomski pokazatelji, amandmani, sadržaj i struktura proračuna te se vrši usporedba proračuna za 2021. godinu sa prethodnim i budućim razdobljem. U posljednjem poglavlju iznosi se zaključak, nakon kojeg slijedi popisi korištene literature, tablica i grafikona korištenih u radu.

#### **3.3. Hipoteze rada**

Postavljaju se dvije istraživačke hipoteze:

1. pandemija virusa COVID-19 ima značajan utjecaj na sastavljanje i izvršenje proračuna za 2021. godinu
2. glavni ciljevi države očuvati su radna mjesta i potaknuti gospodarstvo

#### 4. Državni proračun Republike Hrvatske za 2021. godinu

Kao što je rečeno, na planiranje i izvršenje proračuna veliki utjecaj imaju i gospodarska, odnosno makroekonomska kretanja te drugi vanjski čimbenici. Kao specifični čimbenici koji utječu na gospodarska kretanja u 2020. godini bili su aktualni pandemija virusa COVID-19 te potresi koji su pogodili Sisačko-moslavačku županiju.

##### 4.1. Gospodarski i makroekonomski pokazatelji

Pretpostavke za izradu makroekonomskih projekcija preuzete su iz projekcija institucija EU. U trenutku izrade proračuna, očekivalo se znatno pogoršanje svjetskih gospodarskih kretanja uslijed pandemija virusa COVID-19. Tablica 2 prikazuje procjene važnih makroekonomskih pokazatelja u trenutku sastavljanja proračuna. To su ujedno i podaci temeljem kojih je vršeno i proračunsko planiranje.

Tablica 2. Makroekonomski pokazatelji

|  | 2017. | 2018. | 2019. | Projekcija<br>2020. | Projekcija<br>2021. | Projekcija<br>2022. | Projekcija<br>2023. |
|--|-------|-------|-------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|
| <b>BDP – realni rast (%)</b>               | 2,9   | 2,6   | 2,9   | -8,0                | 5,0                 | 3,4                 | 3,1                 |
| Osobna potrošnja                           | 3,6   | 3,5   | 3,5   | -6,3                | 4,5                 | 3,0                 | 2,7                 |
| Državna potrošnja                          | 2,7   | 2,9   | 3,3   | 2,4                 | 2,2                 | 2,1                 | 2,2                 |
| Izvoz roba i usluga                        | 2,5   | 2,8   | 4,6   | -24,7               | 24,0                | 5,9                 | 5,0                 |
| Uvoz roba i usluga                         | 2,3   | 5,5   | 4,8   | -17,6               | 19,3                | 5,6                 | 5,1                 |
| <b>Kretanja na tržištu rada</b>            |       |       |       |                     |                     |                     |                     |
| <b>Stopa nezaposlenosti</b>                | 11,2  | 8,4   | 7,6   | 9,3                 | 9,0                 | 7,6                 | 7,2                 |
| <b>Broj zaposlenih (postotna promjena)</b> | 0,7   | 0,8   | 2,3   | -1,4                | 0,7                 | 1,4                 | 1,4                 |

Izvor: Vlada Republike Hrvatske, 2020.

U razdoblju 2017.-2019. bilježi se rast BDP-a, što je pozitivan makroekonomski pokazatelj. I kretanja na tržištu rada pozitivna su, tako je stopa nezaposlenosti pala s 11,2% 2017. godine na 7,6% u 2019. godini. Istovremeno, rastao je i broj zaposlenih, posebno u 2019. godini kada je postotna promjena iznosila 2,3%, za razliku od 2017. godine kada je iznosila 0,7% te 2018. kada je iznosila 0,8%.

Međutim, u 2020. godini ostvaren je pad BDP-a od 8,4%, tako da su projekcije bile na tragu očekivanja. Krajem 2. mjeseca, Vlada RH i dalje je ostala pri projekcijama rasta gospodarstva, odnosno BDP-a od 5% u 2021. godini. Međutim, valja napomenuti kako se hrvatsko gospodarstvo u velikoj mjeri oslanja na turizam, a prema trenutačnoj epidemiološkoj situaciji turistička je sezona vrlo upitna. Zato projekcije još uvijek treba uzeti s dozom rezerve.

Iz tablice 2 vidljivo je da nakon 2020. godine sve veličine bilježe rast. Trenutačna situacija ne jamči da će to biti tako i zapravo je vrlo nezahvalno išta predviđati. No, bilo kako bilo, proračun je sastavljen prema projekcijama navedenim u tablici 2.

#### **4.2. Sadržaj i struktura proračuna**

Kao što je bilo rečeno u teorijskom dijelu rada, proračun se sadrži od općeg i posebnog dijela. Opći dio odnosi se na račun prihoda i rashoda te na račun financiranja. To se analizira u nastavku.

##### **4.2.1. Opći dio**

Tablica 3 navodi opći dio računa prihoda i rashoda za razdoblje 2017.-2019. (ostvarenje i izvršenje), a tablica 4 za 2020.-2023. Opći dio navodi samo osnovne pozicije: prihodi poslovanja, prihodi od prodaje nefinancijske imovine te ukupni prihodi. Kod rashoda također su navedene samo osnovne pozicije a to su rashodi poslovanja, rashodi od prodaje nefinancijske imovine te ukupni rashodi. U općem dijelu računa prihoda i rashoda navodi se i razlika ukupnih prihoda i rashoda.

Tablica 3. Ostvarenje/izvršenje općeg dijela računa prihoda i rashoda za razdoblje 2017.-2020. (u mlrd. KN)

|  | <b>2017.</b> | <b>2018.</b> | <b>2019.</b> |
|--|--------------|--------------|--------------|
| Prihodi poslovanja                       | 122.060.     | 128.793.     | 138.854.     |
| Prihodi od prodaje nefinancijske imovine | 0.647.       | 0.602.       | 1.066.       |
| <b>Ukupni prihodi</b>                    | 122.707.     | 129.395.     | 139.920.     |
| Rashodi poslovanja                       | 122.313.     | 126.843.     | 135.870.     |
| Rashodi za nabavu nefinancijske imovine  | 2.686.       | 2.743.       | 4.000.       |
| <b>Ukupni rashodi</b>                    | 124.999.     | 129.587.     | 139.870.     |
| <b>Razlika – višak / manjak</b>          | -2.292.      | -0.794.      | 0.500.       |

Izvor: Ministarstvo financija, 2021

Iz tablice je vidljivo da ukupni prihodi imaju tendenciju rasta u promatranom razdoblju. S druge strane, i ukupni rashodi imaju tendenciju rasta, međutim, manju negoli što je to slučaj kod prihoda. Kao rezultat toga, proračunski manjak smanjio se sa 2.292 mlrd. KN u 2017. godini na svega 0.500 mlrd. KN u 2019. To su pozitivni pomaci.

Tablica 4. Opći dio računa prihoda i rashoda za razdoblje 2020.-2023. (u mlrd. KN)

|  | <b>Plan 2020.</b> | <b>Proračun za 2021.</b> | <b>Projekcija za 2022.</b> | <b>Projekcija za 2023.</b> |
|--|-------------------|--------------------------|----------------------------|----------------------------|
| Prihodi poslovanja                       | 121.180.          | 146.315.                 | 151.829.                   | 152.175.                   |
| Prihodi od prodaje nefinancijske imovine | 0.770.            | 0.947.                   | 0.850.                     | 0.772.                     |
| <b>Ukupni prihodi</b>                    | <b>121.950.</b>   | <b>147.262.</b>          | <b>152.679.</b>            | <b>152.948.</b>            |
| Rashodi poslovanja                       | 141.559.          | 151.089.                 | 154.788.                   | 153.010.                   |
| Rashodi za nabavu nefinancijske imovine  | 5.733.            | 6.838.                   | 5.185.                     | 4.146.                     |
| <b>Ukupni rashodi</b>                    | <b>147.292.</b>   | <b>157.927.</b>          | <b>159.973.</b>            | <b>157.156.</b>            |
| <b>Razlika – višak / manjak</b>          | <b>-25.342.</b>   | <b>-10.665.</b>          | <b>-7.294.</b>             | <b>-4.208.</b>             |

Izvor: Ministarstvo financija, 2021

„Prijedlog državnog proračuna nije ništa drugo nego preslika svega onoga što se događalo kroz 2020. s prelijevanjem na makroekonomske efekte narednih godina. Proračun ne iznenađuje po niti jednom pitanju jer strukturno nije hrabar za toliko odgađane reforme ali je realan“ (Centar za javne politike i analize, 2020).

I u slučaju plana i projekcija za buduće razdoblje, prihodi i rashodi uglavnom bilježe tendenciju rasta. No, u ovom slučaju rashodi rastu većom dinamikom nego prihodi, a situacija se donekle stabilizira tek 2023. godine. Kao rezultat toga, u planu za 2020. godinu javlja se manjak od 25.342 mlrd. KN. Pozitivno je što se taj manjak, sukladno projekcijama, svake godine smanjuje, tako da na kraju 2023. iznosi -4.208 mlrd. KN.

Prihodi poslovanja najizdašniji su prihodi, daleko izdašniji od prihoda od prodaje nefinancijske imovine. Isto vrijedi i za rashode poslovanja koji su izdašniji od rashoda za nabavu nefinancijske imovine. Razlika između prihoda i rashoda svake je promatrane godine u korist rashoda, odnosno, ostvaren je manjak, no on se prema projekcijama za buduća razdoblja smanjuje.

Osim dijela računa prihoda i rashoda, opći dio računa financiranja sadrži i podatke vezane uz račun financiranja. Riječ je o primicima i izdacima, prijenosu depozita, neto financiranju te višku, odnosno manju i neto financiranju. Valja još jednom napomenuti da će kod općeg dijela računa financiranja višak, odnosno manjak, uvijek biti 0 KN. Tablica 5 navodi ostvarenje, odnosno izvršenje računa financiranja za razdoblje 2017.-2019, dok tablica 6 navodi iste podatke no za razdoblje 2020.-2023. (stoga je riječ o planu i projekcijama).

Tablica 5. Ostvarenje/izvršenje općeg dijela računa financiranja za razdoblje 2017.-2019. (u mlrd. KN)

|   | 2017.   | 2018.   | 2019.   |
|---|---------|---------|---------|
| Primici od financijske imovine i zaduživanja    | 42.672. | 25.678. | 35.447. |
| Izdaci za financijsku imovinu i otplate zajmova | 38.927. | 21.308. | 30.263. |
| Prijenos depozita iz prethodne godine           | 2.365.  | 1.617.  | 2.530.  |
| Prijenos depozita u narednu godinu              | -3.818. | -5.796. | -7.764. |
| Neto financiranje                               | 2.292.  | 0.192.  | -0.500. |
| Višak / manjak + neto financiranje              | 0,00    | 0,00    | 0,00    |

Izvor: Ministarstvo financija, 2021

Godine 2018. i primici i izdaci bilježe smanjenje u odnosu na prethodnu 2017. godinu. S obzirom da su primici opali manjom dinamikom nego izdaci, kao posljedica javlja se i smanjenje neto financiranja. Isti trend nastavlja se i u 2019. godini. Neto financiranje je 2017. godine iznosilo 2.292 mlrd. KN, 2018. godine 0.192., a 2019. -0.500 mlrd. KN, što se može okarakterizirati kao negativan trend.



Tablica 6. Opći dio računa financiranja za razdoblje 2020.-2023. (u mlrd. KN)

|   | <b>Plan<br/>2020.</b> | <b>Proračun<br/>za<br/>2021.</b> | <b>Projekcija<br/>za<br/>2022.</b> | <b>Projekcija<br/>za<br/>2023.</b> |
|---|-----------------------|----------------------------------|------------------------------------|------------------------------------|
| Primici od financijske imovine i zaduživanja    | 63.412.               | 36.170.                          | 39.428.                            | 31.593.                            |
| Izdaci za financijsku imovinu i otplate zajmova | 38.142.               | 24.940.                          | 32.102.                            | 27.329.                            |
| Prijenos depozita iz prethodne godine           | 7.188.                | 7.117.                           | 7.681.                             | 7.714.                             |
| Prijenos depozita u narednu godinu              | -7.117.               | -7.681.                          | -7.714.                            | -7.769.                            |
| Neto financiranje                               | 25.342.               | 10.665.                          | 7.294.                             | 4.208.                             |
| <b>Višak / manjak + neto financiranje</b>       | 0                     | 0                                | 0                                  | 0                                  |

Izvor: Ministarstvo financija, 2021

Vidljivo je značajno smanjenje primitaka od financijske imovine u odnosu na 2020. godinu, kao i smanjenje planiranih rashoda. Neto financiranje zapravo je iznos manjka iz računa prihoda i rashoda. To je iznos koji država mora pribaviti iz drugih izvora, najčešće zaduživanjem. Država planira znatno smanjiti neto financiranje u odnosu na početnu promatranu godinu 2020. Ono 2020. godine iznosi 25.342, dok, prema projekciji, na kraju 2023. iznosi 4.208. Neto financiranje i dalje je u „plusu“, no, primjetan je značaj pad koji je rezultat pada u primicima uz istovremeni rast izdataka.

#### 4.2.2. Plan prihoda

Tablica 7 prikazuje ostvarenje/izvršenje prihoda u razdoblju 2017.-2019. dok tablica 8 prikazuje isto za razdoblje 2020-2023. Temeljne kategorije na koje se prihodi dijele su prihodi poslovanja te prihodi od prodaje nefinancijske imovine. Ovi potonji nemaju „snagu“ kao prihodi od poslovanja, stoga su prihodi od poslovanja daleko važniji izvor financiranja.

Tablica 7. Ostvarenje/izvršenje prihoda za razdoblje 2017.-2020. (u mlrd. KN)

| Prihodi  | 2017.           | 2018.           | 2019.           |
|--|-----------------|-----------------|-----------------|
| <b>Prihodi poslovanja</b>                              | <b>122.060.</b> | <b>128.793.</b> | <b>138.854.</b> |
| Prihodi od poreza                                      | 75.244.         | 78.020.         | 82.736.         |
| Doprinosi  | 23.206.         | 24.907.         | 24.135.         |
| Pomoći iz inozemstva i dr.                             | 8.453.          | 10.719.         | 14.801.         |
| Prihodi od imovine                                     | 3.005.          | 2.261.          | 2.782.          |
| Prihodi od upravnih i administrativnih pristojbi i dr. | 4.449.          | 4.536.          | 4.757.          |
| Prihodi od prodaje proizvoda i robe i dr.              | 1.422.          | 1.331.          | 1.308.          |
| Prihodi iz proračuna                                   | 5.726.          | 6.468.          | 7.702.          |
| Kazne, upravne mjere i ostali prihodi                  | 0.555.          | 0.551.          | 0.632.          |
| <b>Prihodi od prodaje nefinancijske imovine</b>        | <b>0.647.</b>   | <b>0.602.</b>   | <b>1.066.</b>   |
| Prihodi od prodaje neproizvedene dugotrajne im.        | 0.062.          | 0.094.          | 0.107.          |
| Prihodi od prodaje proizvedene dugotrajne im.          | 0.457.          | 0.402.          | 0.651.          |
| Prihodi od prodaje proizvedene kratkotrajne im.        | 0.128.          | 0.107.          | 0.309.          |

Izvor: Ministarstvo financija, 2021

Prihodi poslovanja značajno su porasli u promatranom razdoblju. Najveću stavku tih prihoda čine prihodi od poreza koji su se s 75.224 mlrd. na kraju 2017. godine povećali na 82.736 na kraju 2019. godine. Rastu i doprinosi, kao i pomoći iz inozemstva. Prihodi od imovine bilježe blago smanjenje,, kao i prihodi od prodaje proizvoda i robe. Rastu i prihodi od upravnih i administrativnih pristojbi i prihodi iz proračuna. Od drugih prihoda poslovanja, valja izdvojiti kazne, upravne mjere i ostale prihode koji su na kraju 2019. godine bili malo viši negoli na kraju 2017. godine. Kao što je rečeno, prihodi od prodaje nefinancijske imovine imaju daleko manju važnost. No, gledajući početnu 2017. godinu te završnu 2019., svi prihodi bilježe povećanje, što je pozitivno.

Tablica 8. Plan prihoda za razdoblje 2020.-2023. (u mlrd. KN)

| Prihodi  | 2020.           | 2021.           | 2022.           | 2023.           |
|--|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| <b>Prihodi poslovanja</b>                              | <b>121.180.</b> | <b>146.315.</b> | <b>151.829.</b> | <b>152.175.</b> |
| Prihodi od poreza                                      | 66.026.         | 79.465.         | 83.406.         | 86.356.         |
| Doprinosi  | 21.207.         | 24.612.         | 25.514.         | 26.437.         |
| Pomoći iz inozemstva i dr.                             | 18.253.         | 24.794.         | 25.359.         | 21.485.         |
| Prihodi od imovine                                     | 2.240.          | 2.442.          | 2.190.          | 2.207.          |
| Prihodi od upravnih i administrativnih pristojbi i dr. | 4.163.          | 4.288.          | 4.485.          | 4.657.          |
| Prihodi od prodaje proizvoda i robe i dr.              | 1.240.          | 1.490.          | 1.207.          | 1.216.          |
| Prihodi iz proračuna                                   | 7.525.          | 8.629.          | 9.056.          | 9.191.          |
| Kazne, upravne mjere i ostali prihodi                  | 0.526.          | 0.595.          | 0.612.          | 0.628.          |
| <b>Prihodi od prodaje nefinancijske imovine</b>        | <b>0.770.</b>   | <b>0.947.</b>   | <b>0.850.</b>   | <b>0.772.</b>   |
| Prihodi od prodaje neproizvedene dugotrajne im.        | 0.054.          | 0.155.          | 0.102.          | 0.110.          |
| Prihodi od prodaje proizvedene dugotrajne im.          | 0.426.          | 0.525.          | 0.448.          | 0.422.          |
| Prihodi od prodaje proizvedene kratkotrajne im.        | 0.290.          | 0.525.          | 0.448.          | 0.422.          |

Izvor: Ministarstvo financija, 2021

Prihodi se dijele na dvije osnovne skupine, a to su prihodi poslovanja i prihodi od prodaje nefinancijske imovine. Daleko najizdašniji prihodi su prihodi od poreza. Ukupni prihodi poslovanja, prema projekcijama Vlade, rastu svake promatrane godine (unatoč krizi). Prema planu za 2020. godinu prihodi poslovanja iznose 121.180, dok prema projekciji za 2023. godinu iznose 152.175. Prihodi od prodaje nefinancijske imovine rastu samo 2021. godine, a nakon toga bilježe pad. Godine 2023. na približno su istoj razini kao i godine 2020. Kao i za prethodno razdoblje, također rastu i najizdašnije stavke prihoda poslovanja, a to su prihodi od poreza i doprinosi. Pomoći iz inozemstva rastu svaku godinu osim posljednju kada iznose 21.485, no i tada su značajno veći nego 2020. godine kada iznose 18.253.

#### 4.2.3. Plan rashoda

Tablica 9 navodi ostvarenje/izvršenje rashoda za razdoblje 2017.-2020., a tablica 10 plan rashoda za razdoblje 2020.-2023. Kao i kod prihoda, i kod rashoda postoje dvije osnovne kategorije, a to su rashodi poslovanja te rashodi za nabavu nefinancijske imovine.

Tablica 9. Ostvarenje/izvršenje rashoda za razdoblje 2017.-2019. (u mlrd. KN)

| Naziv rashoda                                     | 2017.           | 2018.           | 2019.           |
|---|-----------------|-----------------|-----------------|
| <b>Rashodi poslovanja</b>                         | <b>122.313.</b> | <b>126.843.</b> | <b>135.870.</b> |
| Rashodi za zaposlene                              | 26.734.         | 28.113.         | 29.601.         |
| Materijalni rashodi                               | 12.858.         | 13.104.         | 14.665.         |
| Financijski rashodi                               | 9.728.          | 9.209.          | 10.882.         |
| Subvencije  | 6.020.          | 6.636.          | 7.193.          |
| Pomoći dane u inozemstvo i unutar općeg proračuna | 15.087.         | 15.252.         | 16.055.         |
| Naknade građanima i kućanstvima                   | 45.849.         | 47.769.         | 49.260.         |
| Ostali rashodi                                    | 6.038.          | 6.761.          | 8.212.          |
| <b>Rashodi za nabavu nefinancijske imovine</b>    | <b>2.686.</b>   | <b>2.743.</b>   | <b>4.000.</b>   |
| Rashodi za nabavu neproizvedene dugotrajne im.    | 0.175.          | 0.146.          | 0.171.          |
| Rashodi za nabavu proizvedene dugotrajne im.      | 2.202.          | 2.130.          | 2.973.          |
| Rashodi za nabavu plemenitih metala i dr.         | 0.002.          | 0.001.          | 0.001.          |
| Rashodi za nabavu proizvedene kratkotrajne im.    | 0.126.          | 0.166.          | 0.382.          |
| Rashodi za dodatna ulaganja na nefinancijskoj im. | 0.181.          | 0.300.          | 0.473.          |

Izvor: Ministarstvo financija, 2021

Rashodi poslovanja značajno su se povećali s 122.313 mlrd. KN 2017. godine na 135.870 mlrd. KN 2020. godine. U odnosu na početnu 2017. godinu, 2019. godine svi rashodi poslovanja bilježe povećanje. Na ukupno povećanje najveći utjecaj imaju rashodi za zaposlene te naknade građanima i kućanstvima koje ujedno bilježe i najveće apsolutno povećanje. I materijalni su rashodi značajno porasli. Za razliku od prihoda od prodaje nefinancijske imovine, rashodi za nabavu nefinancijske imovine imaju veći značaj. I ti su rashodi porasli. Oni su 2017. godine iznosili 2.686. mlrd. KN, a 2019. 4.000 mlrd. KN. U apsolutnom su iznosu najviše porasli

rashodi za nabavu proizvedene dugotrajne imovine, koji su 2017. godine iznosili 2.202, a 2019. godine 2.973 mlrd. KN.

Tablica 10. Plan rashoda za razdoblje 2020.-2023. (u mlrd. KN)

| Naziv rashoda   | 2020.           | 2021.           | 2022.           | 2023.           |
|---|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| <b>Rashodi poslovanja</b>                             | <b>141.559.</b> | <b>151.089.</b> | <b>154.788.</b> | <b>153.010.</b> |
| Rashodi za zaposlene                                  | 22.363.         | 23.767.         | 24.129.         | 24.294.         |
| Materijalni rashodi                                   | 14.306.         | 17.197.         | 18.210.         | 17.252.         |
| Financijski rashodi                                   | 7.140.          | 7.814.          | 7.280.          | 6.086.          |
| Subvencije  | 13.379.         | 8.943.          | 7.368.          | 7.460.          |
| Pomoći dane u inozemstvo i unutar općeg proračuna     | 27.410.         | 33.868.         | 34.863.         | 34.480.         |
| Naknade građanima i kućanstvima                       | 50.877.         | 52.591.         | 54.321.         | 55.721.         |
| Ostali rashodi  | 6.087.          | 6.908.          | 8.617.          | 7.716.          |
| <b>Rashodi za nabavu nefinancijske imovine</b>        | <b>5.733.</b>   | <b>6.838.</b>   | <b>5.185.</b>   | <b>4.146.</b>   |
| Rashodi za nabavu neproizvedene dugotrajne im.        | 0.273.          | 0.352.          | 0.253.          | 0.195.          |
| Rashodi za nabavu proizvedene dugotrajne im.          | 4.060.          | 0.352.          | 0.253.          | 0.195.          |
| Rashodi za nabavu plemenitih metala i dr.             | 0.001.          | 0.001.          | 0.001.          | 0.001.          |
| Rashodi za nabavu proizvedene kratkotrajne im.        | 0.735.          | 0.286.          | 0.374.          | 0.317.          |
| Rashodi za dodatna ulaganja na nefinancijskoj imovini | 0.663.          | 0.681.          | 0.688.          | 0.549.          |

Izvor: Ministarstvo financija, 2021

Rashodi poslovanja nastavljaju značajno rasti sve do 2023. godine kada bilježe blagi pad u odnosu na godinu prije. Ipak, 2023. planiran je iznos 153.010 mlrd. rashoda poslovanja, dok je taj iznos u 2020. iznosio 141.559. mlrd. KN. Najviše rastu pomoći dane u inozemstvo i unutar općeg proračuna. Ta je stavka u 2020. planirana u iznosu 27.410 mlrd. KN, a 2023. u iznosu od 34.480. mlrd. Drugo najveće apsolutno povećanje bilježi se kod naknada građanima i kućanstvima. Ta je stavka 2020. godine planirana u iznosu 50.877 mlrd. KN, a 2023. u iznosu od 55.721 mlrd. KN. Rashodi za nabavu financijske imovine rastu samo 2021. godinu, od kada naredne dvije godine bilježe postepeno smanjenje. Tako prema planu za 2020. navedena stavka iznosi 5.733 mlrd. KN, a 2023. godine 4.146 mlrd. KN.

#### 4.2.4. Rashodi po funkcijskoj klasifikaciji

U tablici 11 navedeni su rashodi po funkcijskoj klasifikaciji u razdoblju 2017.-2020., a u tablici 12 u razdoblju 2020.-2021. Funkcijska klasifikacija obuhvaća 10 različitih kategorija rashoda. Unutar tih kategorija postoje i brojne podvrste.

Tablica 11. Ostvarenje rashoda po funkcijskoj klasifikaciji u razdoblju 2017.-2020. (u mlrd. KN)

|                       |   | 2017.           | 2018.           | 2019.           |
|-----------------------|---|-----------------|-----------------|-----------------|
| <b>UKUPNI RASHODI</b> |   | <b>124.999.</b> | <b>129.587.</b> | <b>139.870.</b> |
| 1                     | Opće javne usluge                         | 18.640.         | 17.276.         | 19.552.         |
| 2                     | Obrana                                    | 4.439.          | 4.352.          | 4.767.          |
| 3                     | Javni red i sigurnost                     | 7.854.          | 8.536.          | 8.849.          |
| 4                     | Ekonomski poslovi                         | 15.215.         | 16.823.         | 19.308.         |
| 5                     | Zaštita okoliša                           | 0.759.          | 0.826.          | 1.188.          |
| 6                     | Usluge unapređenja stanovanja i zajednice | 1.717.          | 2.006.          | 2.671.          |
| 7                     | Zdravstvo                                 | 12.371.         | 12.518.         | 12.871.         |
| 8                     | Rekreacija, kultura i religija            | 2.032.          | 2.272.          | 2.597.          |
| 9                     | Obrazovanje                               | 14.248.         | 14.957.         | 15.797.         |
| 10                    | Socijalna zaštita                         | 47.724.         | 50.020.         | 52.269.         |

Izvor: Ministarstvo financija, 2021

Sukladno tablici, najveći udio otpada na socijalnu zaštitu. Svake promatrane godine socijalna zaštita raste, pa je tako 2017. godine iznosila 47.742 mlrd. KN, a 2019. 52.269 mlrd. KN. Druga najizdašnija stavka su opće javne usluge koje također bilježe rast svake promatrane godine te ekonomski poslovi (isto bilježe rast). Vidljivo je da se za određene kategorije izdvaja znatno manje novca nego za druge. Po tom pitanju najlošije stoji zaštita okoliša koja je tek 2019. godine uspjela premašiti jednu milijardu (1.188 mlrd. KN). Osim te kategorije, najmanje se izdvaja za rekreaciju, kulturu i religiju (iako i ta kategorija bilježi blago povećanje u odnosu na početnu 2017. godinu).

Tablica 12. Plan rashoda po funkcijskoj klasifikaciji u razdoblju 2020.-2023. (u mlrd. KN)

|                       |   | 2020.           | 2021.           | 2022.           | 2023.           |
|-----------------------|---|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| <b>UKUPNI RASHODI</b> |   | <b>147.292.</b> | <b>157.927.</b> | <b>159.973.</b> | <b>157.156.</b> |
| 01                    | Opće javne usluge                         | 24.875.         | 29.073.         | 26.537.         | 25.296.         |
| 02                    | Obrana                                    | 4.798.          | 4.802.          | 4.850.          | 5.184.          |
| 03                    | Javni red i sigurnost                     | 9.048.          | 10.104.         | 9.516.          | 9.416.          |
| 04                    | Ekonomski poslovi                         | 20.230.         | 23.828.         | 27.946.         | 24.191.         |
| 05                    | Zaštita okoliša                           | 1.615.          | 2.309.          | 2.530.          | 2.246.          |
| 06                    | Usluge unapređenja stanovanja i zajednice | 2.632.          | 4.155.          | 5.013.          | 6.650.          |
| 07                    | Zdravstvo                                 | 12.800.         | 13.977.         | 14.480.         | 14.102.         |
| 08                    | Rekreacija, kultura i religija            | 2.696.          | 2.630.          | 2.625.          | 2.602.          |
| 09                    | Obrazovanje                               | 8.061.          | 9.146.          | 8.637.          | 8.196.          |
| 10                    | Socijalna zaštita                         | 60.537.         | 57.902.         | 57.839.         | 59.274.         |

Izvor: Ministarstvo financija, 2021

Sukladno planu i projekciji, kategorije rashoda variraju po godinama. Određene kategorije od 2021. godine bilježe smanjenje (npr. opće javne usluge, javni red i sigurnost, obrazovanje), nakon što su prethodno bilježile povećanje. Socijalna zaštita kao najizdašnija kategorija i 2020. godini nastavlja rasti, da bi sljedeće dvije godine opala te konačno 2023. godine iznosila 59.274 mlrd. KN. Stoga je i dalje riječ o daleko najizdašnjoj kategoriji. Iza te kategorije slijede opće javne usluge te ekonomski poslovi, isto kao što je bio slučaj i u razdoblju 2017.-2019. I dalje određene kategorije daleko zaostaju za drugima, kao što je zaštita okoliša te rekreacija, kultura i religija, koje državi dugoročno gledano, očito nisu prioriteta.

#### 4.2.5. Rashodi po izvorima financiranja

Tablica 13 prikazuje ostvarenje/izvršenje rashoda po izvorima financiranja u razdoblju 2017.-2019., dok tablica 14 prikazuje plan za 2020.-2023.

Tablica 13. Ostvarenje/izvršenje rashoda po izvorima financiranja u razdoblju 2017.-2020. (u mlrd. KN)

| Naziv izvora  | 2017.           | 2018.           | 2019.           |
|---|-----------------|-----------------|-----------------|
| <b>UKUPNI RASHODI</b>   | <b>124.999.</b> | <b>129.587.</b> | <b>139.870.</b> |
| Opći prihodi i primici  | 82.960.         | 82.328.         | 88.705.         |
| Doprinosi za obvezna osiguranja   | 22.894.         | 24.491.         | 23.917.         |
| Vlastiti prihodi  | 1.127.          | 1.099.          | 1.159.          |
| Prihodi za posebne namjene  | 9.468.          | 10.467.         | 11.548.         |
| Pomoći  | 8.024.          | 10.475.         | 13.971.         |
| Donacije  | 0.289.          | 0.175.          | 0.140.          |
| Prihodi od nefinancijske imovine i nadoknade štete s<br>osnova osiguranja | 0.141.          | 0.120.          | 0.316.          |
| Namjenski primici od zaduživanja  | 0.096.          | 0.432.          | 0.113.          |

Izvor: Ministarstvo financija, 2021

Rashodi se daleko najvećim dijelom financiraju iz općih prihoda i primitaka. Godine 2017. od ukupnog iznosa rashoda (124.999 mlrd. KN) 82.960 mlrd. financirano je iz općih prihoda i primitaka. Godine 2019. još je više rashoda financirano iz općih primitaka i prihoda, no te su godine također i ukupni rashodi bili veći. Drugi najizdašniji izvor financiranja su doprinosi za obvezna osiguranja. Slijede prihodi za posebne namjene te pomoći. Sve stavke variraju po godinama, što je i očekivano s obzirom da su u vezi ne samo s ukupnim rashodima u pojedinačnim godinama, već i specifičnim vrstama prihoda koje se koristi za financiranje rashoda.



Tablica 14. Plan rashoda po izvorima financiranja za razdoblje 2020.-2023. (u mlrd. KN)

| Naziv izvora   | 2020.    | 2021.    | 2022.    | 2023.    |
|--|----------|----------|----------|----------|
| UKUPNI RASHODI   | 147.292. | 157.927. | 159.973. | 157.156. |
| Opći prihodi i primici   | 93.782.  | 93.183.  | 93.740.  | 93.706.  |
| Doprinosi za obvezna osiguranja  | 21.198.  | 24.612.  | 25.514.  | 26.437.  |
| Vlastiti prihodi   | 1.164.   | 1.234.   | 1.177.   | 1.156.   |
| Prihodi za posebne namjene   | 12.035.  | 12.670.  | 13.108.  | 13.235.  |
| Pomoći   | 18.314.  | 24.958.  | 25.400.  | 21.432.  |
| Donacije   | 0.180.   | 0.115.   | 0.088.   | 0.083.   |
| Prihodi od nefinancijske imovine i nadoknade štete s osnova osiguranja | 0.484.   | 0.522.   | 0.420.   | 0.287.   |
| Namjenski primici od zaduživanja                                       | 0.136.   | 0.633.   | 0.526.   | 0.821.   |

Izvor: Ministarstvo financija, 2021

Tendencije iz razdoblja 2017.-2019. nastavljaju se i u ovom razdoblju, bez obzira na oscilacije u ukupnim rashodima. Značajnija promjena odnosi se na doprinose iz obveznih osiguranja. Godine 2020. ukupno je 21.198 mlrd. doprinosa korištena za financiranje rashoda, dok 2023. taj iznos iznosi 26.437 mlrd. KN. Dakako, to je sukladno projekcijama prihoda do doprinosa za naredno razdoblje. Druge značajnije promjene zabilježene su kod prihoda od pomoći. Godine 2020. planirano je 18.314 mlrd. KN pomoći za pokrivanje rashoda. Slijede povećanja pa tako ta kategorija 2022. godine iznosi 25.400 mlrd. KN, da bi 2023. pala na 21.432 mlrd. KN. To se objašnjava povećanjem primanja pomoći zbog pandemije i potresa.

#### 4.2.6. Račun financiranja

U tablici 15 prikazano je ostvarenje, odnosno izvršenje računa financiranja za razdoblje 2017.-2020., dok tablica 16 prikazuje plan računa financiranja za razdoblje 2020.-2023. U principu, račun financiranja sadrži podatke kao i opći dio računa financiranja, no pruža i neke detaljnije informacije. U ovom primjeru navedene su samo osnovne stavke.

Tablica 15. Ostvarenje/izvršenje računa financiranja za razdoblje 2017.-2019. (u mlrd. KN)

|   | 2017.          | 2018.          | 2019.          |
|---|----------------|----------------|----------------|
| <b>NETO FINANCIRANJE</b>                                | <b>2.292.</b>  | <b>0.192.</b>  | <b>-0.050.</b> |
| <b>Primici od financijske imovine i zaduživanja</b>     | <b>42.672.</b> | <b>25.678.</b> | <b>35.447.</b> |
| Primljene otplate (povrati) glavnice danih zajmova      | 0.589.         | 1.165.         | 0.840.         |
| Primici od izdanih vrijednosnih papira                  | 36.236.        | 17.719.        | 30.806.        |
| Primici od prodaje dionica i udjela u glavnici          | 0.117.         | 0.120.         | 0.282.         |
| Primici od zaduživanja                                  | 5.730.         | 6.674.         | 3.519.         |
| <b>Izdaci za financijsku imovinu i otplate zajmova</b>  | <b>38.927.</b> | <b>21.308.</b> | <b>30.263.</b> |
| Izdaci za dane zajmove                                  | 11.850.        | 3.448.         | 5.600.         |
| Izdaci za dionice i udjele u glavnici                   | 0.494.         | 0.719.         | 0.576.         |
| Izdaci za otplatu glavnice primljenih kredita i zajmova | 8.554.         | 5.591.         | 4.529.         |
| Izdaci za otplatu glavnice za izdane vrijednosne papire | 18.029.        | 11.550.        | 19.558.        |

Izvor: Ministarstvo financija, 2021

Kod primitaka daleko je najizdašnija kategorija primitaka od izdanih vrijednosnih papira. Ta je kategorija 2017. godine iznosila 36.236 mlrd. KN, da bi naredne godine značajno pala, na 17.719 mlrd. KN. Godine 2019. ponovno raste te doseže 30.806 mlrd. KN. Slično kod izdataka, najizdašnija je kategorija izdataka za otplatu glavnice za izdane vrijednosne papire. Stoga ta kategorija bilježi i slične trendove kao primici od izdanih vrijednosnih papira. Godine 2017. ukupno je 18.029 mlrd. KN izdataka za otplatu glavnice, a godinu poslije, 11.550 mlrd. KN. Također, godine 2019. kategorija raste pa iznosi 19.558 mlrd. KN.

Tablica 16. Plan računa financiranja za razdoblje 2020.-2023. (u mlrd. KN)

|   | 2020.          | 2021.          | 2022.          | 2023.          |
|---|----------------|----------------|----------------|----------------|
| <b>NETO FINANCIRANJE</b>                                | <b>25.342.</b> | <b>10.665.</b> | <b>7.294.</b>  | <b>4.208.</b>  |
| <b>Primici od financijske imovine i zaduživanja</b>     | <b>63.412.</b> | <b>36.170.</b> | <b>39.428.</b> | <b>31.593.</b> |
| Primljene otplate (povrati) glavnice danih zajmova      | 0.379.         | 1.489.         | 0.875.         | 0.970.         |
| Primici od izdanih vrijednosnih papira                  | 47.403.        | 19.608.        | 29.950.        | 22.900.        |
| Primici od prodaje dionica i udjela u glavnici          | 0.060.         | 0.550.         | 0.500.         | 0.450.         |
| Primici od zaduživanja                                  | 15.570.        | 14.523.        | 8.103.         | 7.273.         |
| <b>Izdaci za financijsku imovinu i otplate zajmova</b>  | <b>38.142.</b> | <b>24.940.</b> | <b>32.102.</b> | <b>27.329.</b> |
| Izdaci za dane zajmove                                  | 9.467.         | 2.246.         | 0.644.         | 0.524.         |
| Izdaci za dionice i udjele u glavnici                   | 0.168.         | 0.132.         | 0.140.         | 0.123.         |
| Izdaci za otplatu glavnice primljenih kredita i zajmova | 5.506.         | 8.130.         | 6.868.         | 6.277.         |
| Izdaci za otplatu glavnice za izdane vrijednosne papire | 23.000.        | 14.432.        | 24.450.        | 20.406.        |

Izvor: Ministarstvo financija, 2021

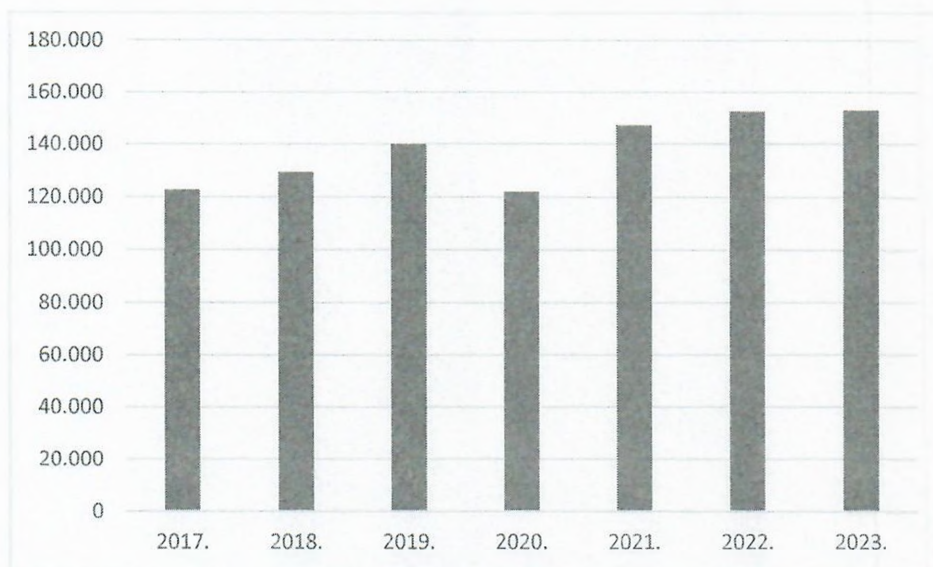
Iz prethodne tablice vidljivo je kako država u 2021. godini planira izdati znatno manje vrijednosnih papira, stoga prihodi od te stavke iznose 19.608 mlrd. KN, za razliku od 2020. kada iznose 47.403. mlrd. KN. Godine 2022. planirano je 29.950 mlrd. tih prihoda, a godine 2023. 22.900 mlrd. KN. Takve trendove prate i izdaci za otplatu glavnice za izdane vrijednosne papire. Godine 2020. planirano je 23.000 mlrd. spomenutih izdataka, godine 2021. 14.432, godine 2021. 24.450 mlrd. KN te 2023. godine 20.406 mlrd. KN.

#### 4.3. Usporedba i analiza proračuna sa proračunima prethodnih i budućih razdoblja

U ovom poglavlju izvršena je usporedba proračuna za 2021. sa prethodnim i budućim razdobljima. Započinje se s analizom prihoda.

#### 4.3.1. Analiza prihoda

Grafikon 1 prikazuje kretanje prihoda u razdoblju 2017.-2023. Važno je napomenuti kako za 2020. godinu još uvijek nije donesen izvještaj o izvršenju proračuna, stoga se uzimaju planirane veličine, odnosno plan prihoda iz proračuna za 2020. godinu.



Grafikon 1. Kretanje ukupnih proračunskih prihoda u razdoblju 2017.-2023. (u mlrd. KN)

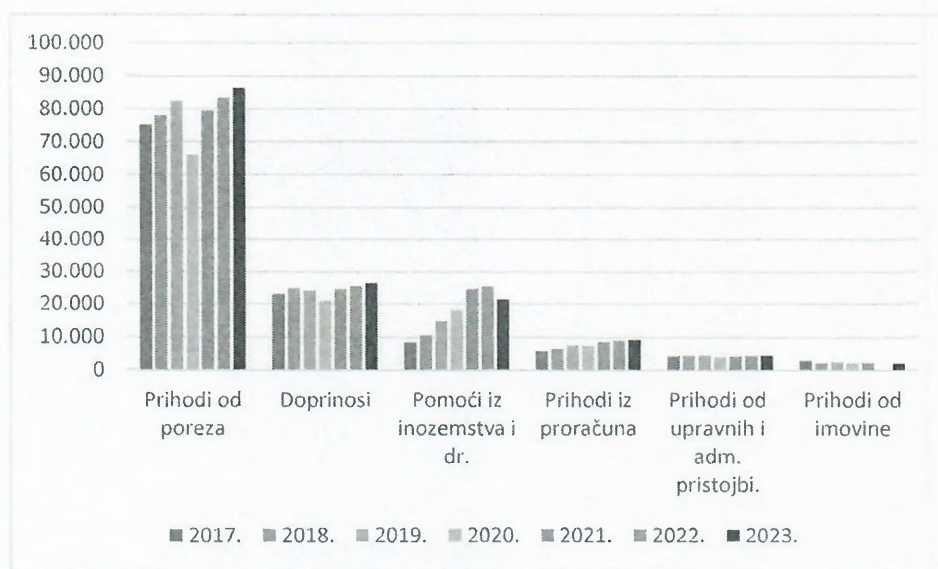
Izvor: Vlastita izrada prema podacima Ministarstva financija

Sa grafikona je vidljiv rast prihoda od 2017.-2019. godine te nagli pad 2020. godine. Prema projekciji, prihodi će u 2021. godini u odnosu na 2020. godinu značajno porasti. Oni će i u naredne dvije godine nastaviti rasti, no u znatno manjoj mjeri. Godine 2021. planirani su prihodi oko 147,3 mlrd. KN, dok su planirani prihodi 2020. godine iznosili 122,0. Riječ je o povećanju od oko 25. mlrd. kn, odnosno oko 25%. Iz ove projekcije može se zaključiti kako država smatra da je 2020. godina bila kritična te da nakon te godine slijedi gospodarski oporavak.

Najveći utjecaj na kretanje prihoda u 2021. godini imale su porezne izmjene i povlačenje sredstava iz europskih fondova. Iako su određene porezne stope snižene, one sada obuhvaćaju više poreznih obveznika. Ukinuta je i oslobođenje od plaćanja PDV-a pri uvozu dobara male vrijednosti (Vlada RH, 2020:9).

Po pitanju povlačenja sredstava iz EU fondova, s jedne strane očekuje se ubrzanje povlačenja ugovorenih sredstava iz Višegodišnjeg financijskog okvira 2014.- 2020., a s druge strane, predviđaju se i nova sredstva iz Višegodišnjeg financijskog okvira 2021. – 2027. Predviđeni su i prihodi koji će se povući iz novog instrumenta EU, „Nova generacija“, koji za cilj ima očuvati postojeća i pružiti potporu otvaranju novih radnih mjesta, pomoći likvidnosti gospodarstva, jačati oporavak i otpornost gospodarstva kroz različite projekte, i dr. Osim toga, u proračunu su projicirana i sredstva iz Fonda solidarnosti za obnovu infrastrukture stradale u potresima (Vlada RH, 2020:9).

Bez obzira na otežanu gospodarsku aktivnost, Vlada predviđa povećanje prihoda, i to značajno povećanje u odnosu na 2020. godinu. Grafikon 2 prikazuje kretanje pojedinih, najizdašnijih prihoda državnog proračuna u promatranom razdoblju.



Grafikon 2. Kretanje ukupnih proračunskih prihoda u razdoblju 2017.-2023. (u mlrd. KN)

Izvor: Vlastita izrada prema podacima Ministarstva financija

Prihodi od poreza najizdašniji su te su oni također rasli u razdoblju 2017.-2019. da bi 2020. godine doživjeli pad. Nakon pada slijedi postepeno povećanje prihoda od poreza. Bez obzira na smanjenje određenih poreznih stoga, one će sada obuhvaćati više poreznih obveznika, što znači i

više prihoda. Porezni prihodi rastu svake promatrane godine, a njihova se projekcija temelji na procjeni makroekonomskih pokazatelja te poreznim izmjenama.

I prihodi od doprinosa rastu. Međutim, treba napomenuti kako je jedino prihoda od doprinosa za mirovinsko osiguranje prihoda državnog proračuna. Projekcija prihoda od doprinosa temelji se na kretanju nominalnih bruto plaća i broja zaposlenih.

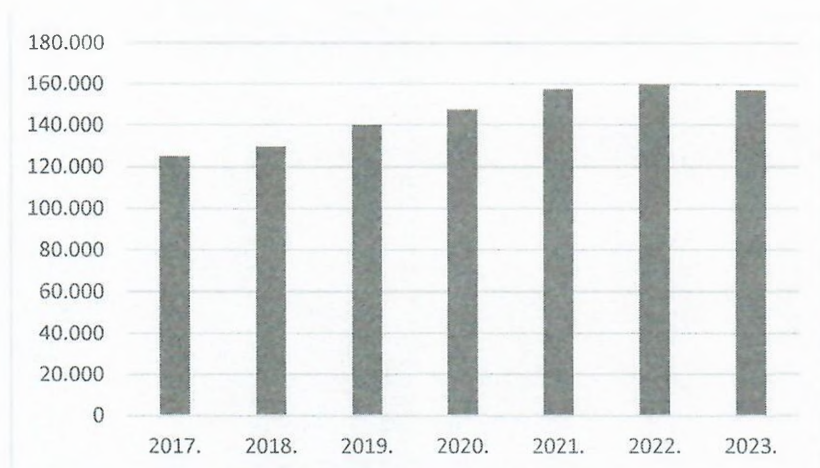
„Prihodi od pomoći se najvećim dijelom odnose na sredstva iz EU fondova, a u razdoblju 2021.-2023. planira se intenzivirati njihovo povlačenje. Sukladno navedenom, ukupno planirani prihodi od pomoći u 2021. iznose 24,8 milijardi kuna, u 2022. 25,4 milijarde kuna, a u 2023. godini 21,5 milijardi kuna“ (Vlada RH, 2020:11). Gledajući cijelo razdoblje, ovi se prihodi kontinuirano povećavaju, izuzev posljednje 2023. godine.

Previđeno je i povećanje prihoda iz nadležnog proračuna i od HZZO-a temeljem ugovornih obveza u planskom razdoblju. Projicira se i rast prihoda od upravnih i administrativnih pristojbi. I prihodi od imovine 2021. godine bit će veći u odnosu na godinu prije, no u narednom razdoblju će varirati. Ipak, nije riječ o značajnim promjenama veličina.

Kretanja u prihodima uvijek je potrebno promatrati zajedno s kretanjima u rashodima. Kako bi se neto financiranje, odnosno, manjak u državnom proračunu, smanjilo, nije dovoljno samo povećanje prihoda, već i istovremeno smanjenje ili stagniranje rashoda. Moguća je i situacija gdje rastu i prihodi i rashodi, no manjak se smanjuje jer prihodi rastu većom dinamikom.

#### 4.3.2. Analiza rashoda

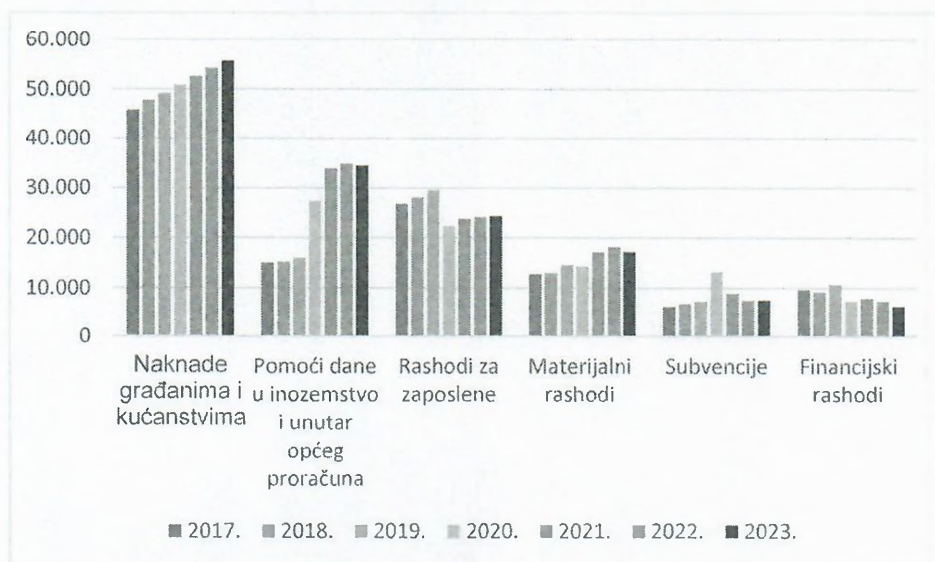
Grafikon 3 prikazuje kretanje ukupnih proračunskih razdoblja u promatranom razdoblju.



Grafikon 3. Kretanje ukupnih proračunskih rashoda u razdoblju 2017.-2023. (u mlrd. KN)

Izvor: Vlastita izrada prema podacima Ministarstva financija

Trend rasta rashoda odvija se od 2017. do 2022. godine. U 2021. godini planirani su veći rashodi u iznosu od 10,6 mlrd. kn u odnosu na plan 2020. godine. Riječ je o povećanju od 7,2%. Blagi rast rashoda predviđen je i za 2022. godinu, dok je za 2023. godinu predviđen pad rashoda. Grafikon 4 prikazuje kretanje pojedinačnih i najizdašnijih rashoda državnog proračuna.



Grafikon 4. Kretanje najizdašnijih rashoda državnog proračuna u razdoblju 2017.-2023. (u mlrd. KN)

Izvor: Vlastita izrada prema podacima Ministarstva financija

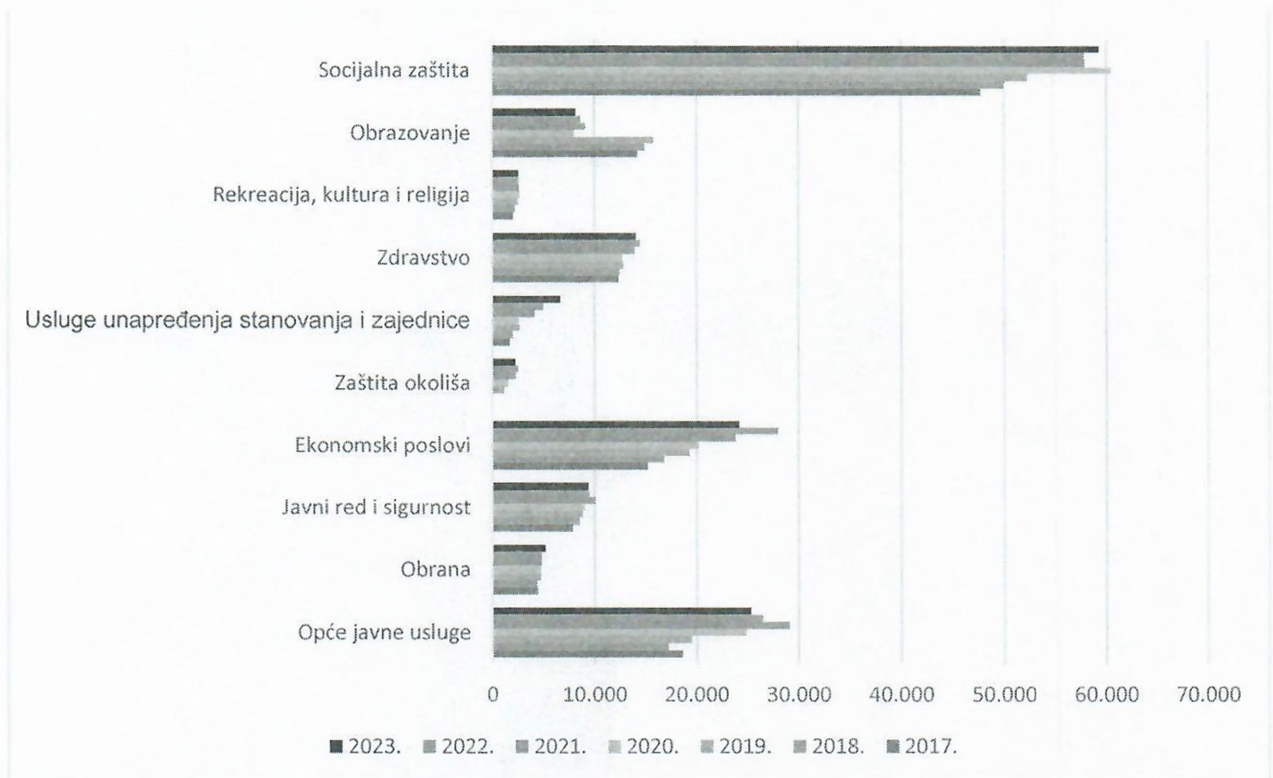
Najizdašnji rashodi su naknade građanima i kućanstvima te oni također bilježe povećanje svake promatrane godine. Od 2020. godine značajno rastu i pomoći dane u inozemstvo. Rashodi za zaposlene bilježili su rast do 2020. godine, kada opadaju. U narednim godinama povećavaju se svake promatrane godine. Subvencije rastu do 2020. godine, nakon čega pak bilježe smanjenje svake naredne godine, dok se financijski rashodi variraju po godinama.

Rast rashoda financiranih iz općih prihoda i primitaka, doprinosa i namjenskih primitaka u 2021. godini u odnosu na tekući plan 2020. godinu ponajviše se odvio zbog osiguranja sredstava za: (Vlada RH, 2020:14-15):

- „kompenzacijske mjere jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave uslijed izmjena poreznih propisa u iznosu od 1,5 milijardi kuna,
- doprinos RH proračunu EU u iznosu od 1,1 milijardu kuna,
- rashode za zaposlene (uključujući rashode za zaposlene u osnovnom i srednjem školstvu) u iznosu od 1,0 milijardi kuna,
- mirovine i mirovinska primanja (indeksacija mirovina po općim i posebnim propisima i očekivani porast broja umirovljenika) u iznosu od 870,3 milijuna kuna,
- kamate u iznosu od 658,7 milijuna kuna,
- sredstva učešća za EU pomoći u iznosu od 525,1 milijuna kuna,
- socijalne pomoći i naknade u iznosu od 443,5 milijuna kuna,
- decentralizirane funkcije u iznosu od 377,2 milijuna kuna,
- jamstvenu pričuvu u iznosu od 300,0 milijuna kuna (sredstva jamstvene pričuve prošlih godina planirala su se u okviru izdataka)
- sufinanciranje EU projekta na regionalnoj i lokalnoj razini u iznosu od 168,9 milijuna kuna
- sanaciju posljedica uzrokovanih potresom u iznosu od 243,2 milijuna kuna,
- roditeljski dopust u iznosu od 140,4 milijuna kuna.“

Grafikon 5 prikazuje kretanje rashoda prema funkcijskoj klasifikaciji u promatranom razdoblju.

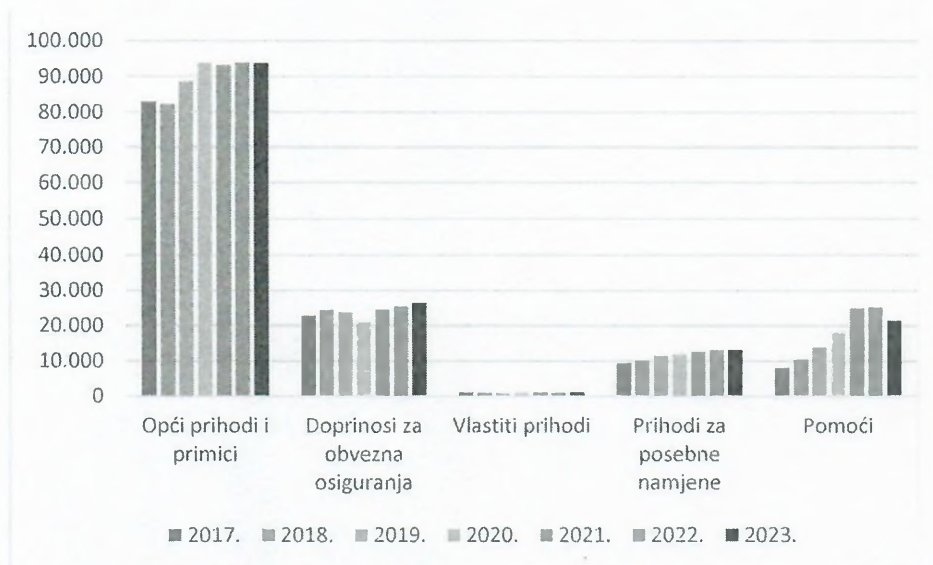




Grafikon 5. Kretanje rashoda prema funkcijskoj klasifikaciji u razdoblju 2017.-2023. (u mlrd. KN)

Izvor: Vlastita izrada prema podacima Ministarstva financija

Mnoge kategorije do 2021. godine bilježe kontinuirani rast (npr. socijalna zaštita, obrazovanje, ekonomski poslovi). Prema funkcijskoj klasifikaciji u 2021. godini rastu sve vrste rashoda osim socijalne zaštite te rekreacije, kulture i religije. U 2022. godini ukupno šest vrsta rashoda bilježi povećanje, dok ostale vrste bilježe smanjenje. Povećanje bilježe obrana, ekonomski poslovi, zaštita okoliša, usluge unapređenja stanovanja i zajednice te zdravstvo. Godine 2023. rastu samo tri vrste rashoda, a to su obrana, usluge unapređenja stanovanja i socijalna zaštita. Gledajući 2021. i 2023. godinu prioriteti države po pitanju funkcijske klasifikacije i kategorija rashoda ne mijenjaju se bitno. Grafikon 6 prikazuje kretanje rashoda u promatranom razdoblju sukladno izvorima financiranja.



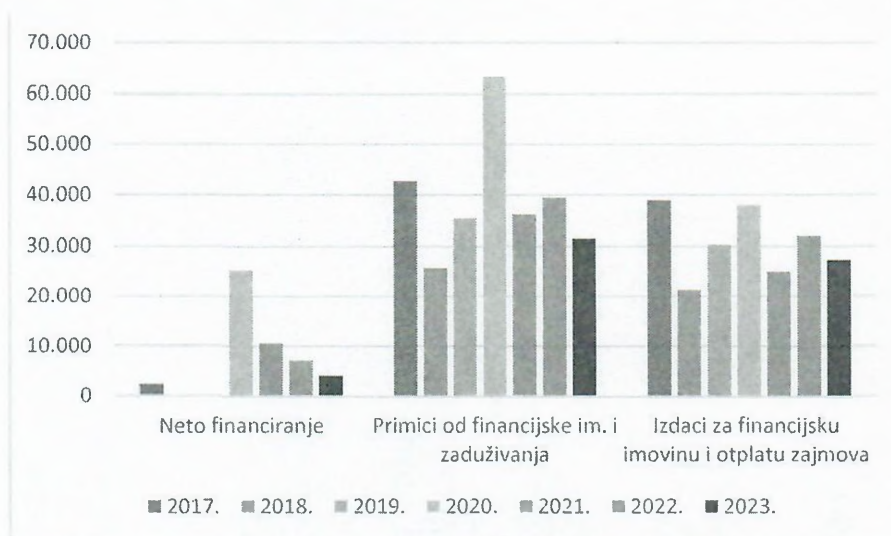
Grafikon 6. Kretanje rashoda po izvorima financiranja u razdoblju 2017.-2023. (u mlrd. KN)

Izvor: Vlastita izrada prema podacima Ministarstva financija

Kao što je već rečeno, rashodi se najviše financiraju iz općih prihoda i primitaka. Međutim, za 2021. karakteristično je smanjenje u općim приходima i rashodima, a povećanju u ostalim izvorima financiranja. Najizraženije je povećanje u pomoćima te doprinosima za obvezna osiguranja. Doprinosi za obvezna osiguranja od 2020. godine bilježe povećanje svake naredne godine, dok pomoći prestaju rasti 2023. godine. I vlastiti prihodi u 2021. godini bilježe povećanje, no riječ je o manje značajnom izvoru financiranja. Nakon 2021. godine opći prihodi i primitaci opet rastu, a 2023. godine zadržavaju se na istoj razini kao i prethodne. Prihodi za posebne namjene imaju tendenciju rasta kroz čitavo razdoblje, slično kao i pomoći koje tek posljednje godine bilježe pad.

#### 4.3.3. Analiza računa financiranja

Grafikon 7 prikazuje kretanje neto financiranja, primitaka od financijske imovine i zaduživanje te izdataka za financijsku imovinu i otplatu zajmova.



Grafikon 7. Kretanje neto financiranja, primitaka i izdataka u razdoblju 2017.-2023. (u mlrd. KN)

Izvor: Vlastita izrada prema podacima Ministarstva financija

Neto financiranje od 2020. godine svake sljedeće godine bilježi značajno smanjenje. Primici od financijske imovine i zaduživanja najveći su u 2020. godini, nakon čega je u 2021. godini planirano njihovo smanjenje. Slično vrijedi i za izdatke. Nakon 2021. godine obje kategorije bilježe rast, te konačno 2023. godine obje kategorije bilježe pad.

„Manjak državnog proračuna za 2021. godinu u iznosu od 10,7 milijardi kuna financirat će se razlikom ukupnih primitaka od financijske imovine i zaduživanja te ukupnih izdataka za financijsku imovinu i otplate zajmova. Zatvarajuća stavka između ukupnih primitaka od financijske imovine i zaduživanja, ukupnih izdataka za financijsku imovinu i otplate zajmova te ukupnog manjka državnog proračuna u 2021. godini jesu prijenos depozita iz prethodne godine u iznosu od 7,1 milijardu kuna te planirani prijenos depozita u narednu godinu u iznosu od 7,7 milijardi kuna“ (Vlada RH, 2020:23). Po istom principu planira se i nadoknada, odnosno financiranje manjka u budućim razdobljima. Zato su kretanja u primicima i izdacima ovog tipa usko povezana s neto financiranjem.

## 5. Izdvajanja iz proračuna za pandemiju COVID-19

Iz proračuna se za saniranje posljedica pandemije sredstva izdvajaju ponajviše iz stavki subvencija. Osim toga, tzv. COVID dodatak umirovljenicima bio je isplaćen iz naknada građanima i kućanstvima. Tablica 17 sumira ove stavke kroz sve promatrane godine.

Tablica 17. Stavke izdvajanja iz proračuna za pandemiju COVID-19

|                                 | 2017.   | 2018.   | 2019.   | 2020.   | 2021.   | 2022.   | 2023.   |
|---------------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Subvencije                      | 6.020.  | 6.636.  | 7.193.  | 13.379. | 8.943.  | 7.368.  | 7.460.  |
| Naknade građanima i kućanstvima | 45.849. | 47.769. | 49.260. | 50.877. | 52.591. | 54.321. | 55.721. |

Izvor: Ministarstvo financija, 2021

Potpore za očuvanje radnih mjesta u djelatnostima pogođenima koronavirusom isplaćivale su se u sklopu kategorije subvencija. U 2020. godini za te potpore ukupno je planirano 6,7 mlrd. kuna, i to iz najvećim dijelom iz izvora financiranja opći prihodi i primici, doprinosi te namjenski primici. U 2021. godini te se subvencije planiraju u iznosu od 2,2 mlrd. kuna i to gotovo u cijelosti iz fonda React EU (Vlada RH, 2020:19).

Dakle, u okviru navedenih izvora financiranja smanjuju se potpore za očuvanje radnih mjesta u djelatnostima pogođenima koronavirusom u 2021. godini, u odnosu na plan 2020., i to za 4,5 mlrd. kuna. Međutim, rastu potpore za očuvanje radnih mjesta u djelatnostima pogođenima koronavirusom koje se financiraju iz fonda React EU (Vlada RH, 2020:15). Uz očuvanje radnih mjesta, iz EU fondova planiraju se sanirati i posljedice potresa.

Osim očuvanja radnih mjesta, Odlukom Vlade uređena je isplata jednokratnog novčanog primanja korisnicima mirovine radi ublažavanja posljedica uzrokovanih pandemijom bolesti COVID-19. Tablica 17 prikazuje cenzuse i iznose te naknade.

Tablica 17. Isplata jednokratnog novčanog primanja razli ublažavanja posljedica uzrokovanih pandemijom bolesti COVID-19

| <b>Iznos ukupnog mirovinskog primanja</b> | <b>Iznos jednokratnog novčanog primanja</b> |
|---|---|
| do 1.500,00 KN                            | 1.200,00 KN                                 |
| od 1.500,01 KN do 2.000,00 KN             | 900,00 KN                                   |
| od 2.000,01 do 3.000,00 KN                | 600,00 KN                                   |
| od 3000,01 do 4.000,00 KN                 | 400,00 KN                                   |

Izvor: Odluka o isplati jednokratnog novčanog primanja korisnicima mirovine radi ublažavanja posljedica uzrokovanih epidemijom bolesti COVID-19, NN 39/2021

Kao što je prikazano, postoji četiri cenzusa sukladno kojim umirovljenici imaju pravo na određeni iznos. Ukupno je za ovu namjenu izdvojeno 0.423 mlrd KN, što je osigurano izmjenama u proračunu. S obzirom da ukupne subvencije u 2021. godini iznose 52.591 mlrd. KN, u relativnom i apsolutnom iznosu riječ je o zanemarivoj svoti, međutim, kako bi ju država mogla isplatiti ili se mora zadužiti ili smanjiti neki drugih rashod (ili povećati prihod).

## 6. Zaključak

Ukupni planirani prihodi u 2021. godini iznose oko 147.3 mlrd kuna, a rashodi oko 157.9. To znači da će biti ostvaren manjak od oko 10.6 mlrd. kuna te taj manjak ujedno predstavlja neto financiranje države. U projekcijama za 2022. i 2023. godinu manjak, odnosno neto financiranje, značajno je smanjeno.

Proračun je planiran prema pozitivnim gospodarskim projekcijama. Prema projekcijama makroekonomskih pokazatelja u 2021. godini svi pokazatelji bilježe rast, među kojima je i realni rast BDP od 5%. Sveukupno gledajući, Vlada procjenjuje da će se efekti ekonomske krize smanjiti ili potpuno nestati u narednom razdoblju, uključujući i ovu 2021. godinu. S obzirom na trenutačnu epidemiološku situaciju projekcije makroekonomskih pokazatelja za 2021. godinu, a čak i za naredne dvije godine, čine se malo previše optimistične.

Određeni su prihodi, sukladno planu proračuna za 2021. u usporedbi s planom za 2020. godinu opali. Međutim, sveukupno su prihodi u 2021. godini veći za čak oko 22. mlrd. kuna nego prethodne godine. Veći su i rashodi, no za iznos od oko 10 mlrd. kuna, zbog čega se i neto financiranje značajno smanjilo u odnosu na 2020. godinu, za oko 15 mlrd. kuna. Manjak u 2021. godini planira se nadoknaditi, odnosno financirati razlikom ukupnih primitaka od financijske imovine i zaduživanja te ukupnih izdataka za financijsku imovinu i otplate zajmova.

Iako kriza uzrokovana borbom protiv pandemije virusa COVID-19 zasigurno ima utjecaj na proračunsko planiranje i planove prihoda i rashoda, ne može se reći kako je taj utjecaj značajan s obzirom na činjenicu da se planira i povećanje prihoda i smanjenje neto financiranja. Zbog toga se ta hipoteza odbacuje. Međutim, vrlo lako je moguće da će biti potrebno napraviti rebalans proračuna te će tada biti potrebno ponovno u obzir uzeti ovu hipotezu. To je iz razloga što je plan proračuna donesen pred kraj 2020. godine imajući na umu pozitivna gospodarska kretanja, no, trenutačna situacija sa pandemijom ukazuje na brojne poteškoće.

Povećanje prihoda ponajviše je rezultat promjena u poreznom sustavu te novitetima u povlačenju sredstava iz EU fondova. Iako se pojedine porezne stope smanjuju, one će obuhvatiti više

poreznih obveznika. Osim toga, ukinuta su i određena oslobođenja od poreza. Po pitanju povlačenja sredstava iz EU fondova, s jedne strane očekuje se ubrzanje povlačenja ugovorenih sredstava iz Višegodišnjeg financijskog okvira 2014.- 2020., a s druge strane, predviđaju se i nova sredstva iz Višegodišnjeg financijskog okvira 2021. – 2027. Predviđeni su i prihodi koji će se povući iz novog instrumenta EU, „Nova generacija“ te postojećeg Fonda solidarnosti za obnovu infrastrukture stradale u potresima.

S druge strane, rast rashoda prisutan je zbog više razloga i povećanih izdvajanja za različite stavke. Neke od njih su kompenzacijske mjere jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave uslijed izmjena poreznih propisa, rashodi za zaposlene, socijalne pomoći i naknade, sufinanciranja EU projekta na regionalnoj i lokalnoj razini, sanacije posljedica uzrokovanih potresom, i dr. Na rashodovnoj strani proračuna država je smanjila subvencije za očuvanje radnih mjesta. Potpore za očuvanje radnih mjesta u djelatnostima pogođenima koronavirusom u 2020. godini iznosile su 6,7 mlrd. kuna, a financirane su ponajviše iz izvora financiranja općih prihoda i primici, doprinosi te namjenski primici. U 2021. godini te se subvencije planiraju u iznosu od 2,2 mlrd. kuna i to gotovo u cijelosti iz fonda React EU. Riječ je o značajnom smanjenju ove rashodovne stavke. Nije poznato je li to zbog toga što je potencijal za takve potpore već iskorišten ili iz razloga što se smatra kako one neće biti potrebne. Dosadašnji tijek i razvoj događaja u 2021. godini pokazao je kako je to itekako potrebno. S obzirom na opisani rast prihoda iz EU fondova za pomoć u likvidnosti gospodarstvu, očuvanje i potporu otvaranju radnih mjesta te jačanje oporavka i otpornosti gospodarstva kroz razvojne, strateške i reformske projekte, hipoteza o tome kako su glavni ciljevi očuvanje radnih mjesta i poticanje gospodarstva može se potvrditi. U odnosu na plan 2020. ti se ciljevi nastoje ostvariti velikom većinom povlačenjem sredstava iz EU fondova, a ne iz vlastitih instrumenata. Međutim, ukoliko epidemiološka situacija bude takva da se kriza prelje na tržište rada, država će, neminovno, morati opet intervenirati da bi spasila ekonomiju i u tom smislu neizbježan je rebalans proračuna.

## Literatura

1. Centar za javne politike i analize (2020). Proračun za 2021. godinu nije hrabar ali je realan. URL: <https://www.cea-policy.hr/proracun-za-2021-nije-hrabar-ali-je-realn/> (10. travnja 2021.)
2. Hrvatski sabor (2021). Hrvatska kraljevinska konferencija iz 1729. donijela prvi proračun hrvatskoga kraljevstva. URL: <https://www.sabor.hr/hr/o-saboru/povijest-saborovanja/zanimljivosti/hrvatska-kraljevinska-konferencija-iz-1729-donijela> (10. travnja 2021.)
3. Hrvatski sabor (2020). Objavljen pregled amandmana na Prijedlog državnog proračuna Republike Hrvatske za 2021. godinu i projekcija za 2022. i 2023. godinu - predlagateljica: Vlada Republike Hrvatske. URL: <https://www.sabor.hr/hr/press/kratke-obavijesti/objavljen-pregled-amandmana-na-prijedlog-drzavnog-proracuna-republike-0> (12. travnja 2021.)
4. Institut za javne financije (2020). Kratki vodič kroz proces državnog proračuna. Zagreb: IJF.
5. Ministarstvo financija. URL: <https://mfin.gov.hr/> (9. travnja 2021.)
6. Odluka o isplati jednokratnog novčanog primanja korisnicima mirovine radi ublažavanja posljedica uzrokovanih epidemijom bolesti COVID-19, NN 39/2021
7. Ott, K.i dr. (2009). Proračunski vodič za građane. Zagreb: Institut za javne financije i Zaklada Friedrich Ebert.
8. Portal Lider (2020). Većinom glasova Sabor donio državni proračun za 2021. godinu. URL: <https://lider.media/poslovna-scena/hrvatska/vecinom-glasova-sabor-donio-drzavni-proracun-za-2021-godinu-134204> (14. travnja 2021.)
9. Vidović, J. (2015). Računovodstvo proračuna i proračunskih korisnika. Split: Sveučilišni odjel za stručne studije.
10. Vlada Republike Hrvatske (2020). Obrazloženje državnog proračuna i financijskih planova izvanproračunskih korisnika za 2021. i projekcije za 2022. i 2023. godinu. Zagreb: Vlada Republike Hrvatske.
11. Vukojević, B. (2016). Načelo proračunske ravnoteže u nacionalnom proračunskom sustavu, Poslovna izvrsnost, 10 (2), str. 241-258.



12. Zakon o proračunu, pročišćeni tekst zakona, NN 87/08, 136/12, 15/15

## Popis tablica i grafikona

### Popis tablica

|  |    |
|--|----|
| Tablica 1. Ekonomska klasifikacija državnog proračuna .....  | 5  |
| Tablica 2. Makroekonomski pokazatelji.....   | 11 |
| Tablica 3. Ostvarenje/izvršenje općeg dijela računa prihoda i rashoda za razdoblje 2017.-2020. (u mlrd. KN)..... | 13 |
| Tablica 4. Opći dio računa prihoda i rashoda za razdoblje 2020.-2023. (u mlrd. KN) .....                         | 14 |
| Tablica 5. Ostvarenje/izvršenje općeg dijela računa financiranja za razdoblje 2017.-2019. (u mlrd. KN).....      | 15 |
| Tablica 6. Opći dio računa financiranja za razdoblje 2020.-2023. (u mlrd. KN) .....                              | 16 |
| Tablica 7. Ostvarenje/izvršenje prihoda za razdoblje 2017.-2020. (u mlrd. KN).....                               | 17 |
| Tablica 8. Plan prihoda za razdoblje 2020.-2023. (u mlrd. KN) .....  | 18 |
| Tablica 9. Ostvarenje/izvršenje rashoda za razdoblje 2017.-2019. (u mlrd. KN) .....                              | 19 |
| Tablica 10. Plan rashoda za razdoblje 2020.-2023. (u mlrd. KN) .....   | 20 |
| Tablica 11. Ostvarenje rashoda po funkcijskoj klasifikaciji u razdoblju 2017.-2020. (u mlrd. KN) .....           | 21 |
| Tablica 12. Plan rashoda po funkcijskoj klasifikaciji u razdoblju 2020.-2023. (u mlrd. KN).....                  | 22 |
| Tablica 13. Ostvarenje/izvršenje rashoda po izvorima financiranja u razdoblju 2017.-2020. (u mlrd. KN).....      | 23 |
| Tablica 14. Plan rashoda po izvorima financiranja za razdoblje 2020.-2023. (u mlrd. KN).....                     | 24 |
| Tablica 15. Ostvarenje/izvršenje računa financiranja za razdoblje 2020.-2023. (u mlrd. KN) ....                  | 25 |
| Tablica 16. Plan računa financiranja za razdoblje 2020.-2023. (u mlrd. KN).....                                  | 26 |
| Tablica 17. Stavke izdvajanja iz proračuna za pandemiju COVID-19.....  | 35 |

## Popis grafikona

|  |    |
|--|----|
| Grafikon 1. Kretanje ukupnih proračunskih prihoda u razdoblju 2017.-2023. (u mlrd. KN).....              | 27 |
| Grafikon 2. Kretanje ukupnih proračunskih prihoda u razdoblju 2017.-2023. (u mlrd. KN).....              | 28 |
| Grafikon 3. Kretanje ukupnih proračunskih rashoda u razdoblju 2017.-2023. (u mlrd. KN) .....             | 30 |
| Grafikon 4. Kretanje najizdašnijih rashoda državnog proračuna u razdoblju 2017.-2023. (u mlrd. KN) ..... | 30 |
| Grafikon 5. Kretanje rashoda prema funkcijskoj klasifikaciji u razdoblju 2017.-2023. (u mlrd. KN) .....  | 32 |
| Grafikon 6. Kretanje rashoda po izvorima financiranja u razdoblju 2017.-2023. (u mlrd. KN) ..            | 33 |
| Grafikon 7. Kretanje neto financiranja, primitaka i izdataka u razdoblju 2017.-2023. (u mlrd. KN) .....  | 34 |