

3.29. FINANCIJSKE I PRORAČUNSKE ODREDBE

3.29.1. Pravni okvir

Zakon o proračunu (NN 96/03) je osnovni zakon koji uređuje područje javnih financija u Republici Hrvatskoj.

Hrvatski sabor donio je Zakon o proračunu krajem svibnja 2003. godine, u vrijeme ostvarivanja programa Vlade Republike Hrvatske i predprijamne strategije za pridruživanje sukladno zahtjevima institucija Europske zajednice.

Opredjeljenje za pridruživanje Europskoj zajednici i članstvo u međunarodnim institucijama bile su poticaj da se zakonodavno-institucionalni sustav javnoga proračunskog sektora Republike Hrvatske, u dijelu proračuna i proračunskih odnosa, temeljito i sveobuhvatno dogradi i izmijeni.

Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Republike Hrvatske i Europskih zajednica i njihovih država članica, ne sadrži obvezu Republike Hrvatske za usklađivanjem propisa o proračunu s pravnom stečevinom Europske zajednice.

Temeljni cilj citiranoga zakona je izvršavanje zadaća i programa države i lokalne samouprave uz učinkovito i gospodarsko korištenje proračunskih prihoda i primitaka, a na osnovi jasnih pravila o tome da se proračunom utječe na socijalnu stabilnost i gospodarski razvitak zemlje.

Ciljevi, načela, sadržaj, planiranje i izvršavanje proračuna te struktura proračuna koji su propisani Zakonom o proračunu primjereni su zahtjevima, načelima i pravilima Europske zajednice i međunarodnih institucija prikladno modelima primijenjenima u zakonodavstvima zapadnoeuropskih zemalja i zemalja koje su u postupku pridruživanja.

Zakon je usmjeren na povećanje učinkovitosti i transparentnosti proračuna sukladno međunarodnoj standardizaciji i terminologiji i predviđa poboljšanje informatičkog i informacijskog sustava proračuna i proračunskih korisnika u planiranju, izvršavanju, izvještavanju i računovodstvu.

Zakonom su uvedeni instituti višegodišnjeg – trogodišnjeg planiranja proračuna države općina, gradova i županija te njihovih korisnika, a poseban je značaj dan planu razvojnih programa za investicije koji će se zasnivati na razvojnoj strategiji države, nacionalnim i regionalnim programima razvoja.

Proračunom se utvrđuje globalni opseg prihoda i rashoda prema ekonomskim namjenama te potanki raspored rashoda po organizacijskoj strukturi iskazan po programskoj, ekonomskoj i funkcijskoj te lokacijskoj klasifikaciji.

Proračun se izvršava na temelju mjesečnih dodjela proračunskim korisnicima u skladu s raspoloživim sredstvima preko jedinstvenog računa riznice.

Zakonom o proračunu je propisano da se uravnoteženje proračuna tijekom godine provodi po postupku za donošenje proračuna, i to ako se zbog izvanrednih prilika i potreba povećaju rashodi i izdaci, odnosno smanje prihodi i primici.

Zakon o proračunu regulira razinu i uvjete zaduživanja i državni dug, upravljanje državnim dugom, intervencije na tržištu vrijednosnih papira, uvjete i načini sklapanja kreditnih poslova s inozemstvom, izdavanje jamstava, zaduživanje i davanje jamstva države i lokalne samouprave te izvanproračunskih korisnika državnog proračuna.

Zakonom se osigurava dugoročno ispunjavanje Maastrichtskoga kriterija glede udjela duga u bruto domaćem proizvodu. Odluku o visini državnog duga i jamstava donosi predstavničko tijelo(Hrvatski Sabor).

Citiranim zakonom se propisuje sadržaj način i rokovi izvještavanja proračuna i korisnika, polugodišnjeg izvještaja o izvršenju proračuna i konsolidiranog godišnjeg obračuna proračuna države odnosno lokalne samouprave koji donosi predstavničko tijelo koje donosi i proračun.

Zakonom o proračunu se propisuje proračunski nadzor zakonitosti, svrhovitosti i pravodobnosti korištenja proračunskih sredstava proračunskih i izvanproračunskih korisnika, nalažu se mjere za otklanjanje utvrđenih nezakonitosti i nepravilnosti te mjere za poboljšanje stanja i posebne ovlasti osoba koje obavljaju proračunski nadzor te unutarnju reviziju i unutarnji nadzor kao postupak. Propisan je nadzor kojim se obuhvaćaju računovodstveni, financijski i ostali poslovni dokumenti proračunskih korisnika.

Ministarstvo financija obavlja proračunski nadzor i nad namjenskim korištenjem proračunskih sredstava svih pravnih i fizičkih osoba koje dobivaju sredstva iz proračuna i financijskih planova izvanproračunskih korisnika te kreditna sredstva s osnove jamstva države i jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Propisana je obveza provođenja unutarnje revizije kod korisnika putem njegovog tijela koje neovisno i objektivno utvrđuje ostvarivanje cjelovitih zadaća i funkcija proračunskih korisnika, upozorava na nepravilnosti i neusklađenosti sa zakonskim i drugim propisima kojima je utvrđeno njihovo poslovanje te predlaže mjere za njihovo otklanjanje i mjere za unapređenje poslovanja proračunskog korisnika.

Zakonom o proračunu propisana je obveza donošenja Zakona o izvršavanju državnog proračuna.

Zakon o proračunu propisao je donošenje podzakonskih propisa za njegovu provedbu: uredbe koje donosi Vlada Republike Hrvatske i pravilnika koje donosi ministar nadležan za financije samostalno ili u suradnji sa ministrima koji su nadležni za određena područja.

U nastavku iznosimo prateće propise, koji će se izraditi do kraja 2003. godine.

Uredbe Vlade Republike Hrvatske :

- Uredba o nadležnosti odjela za financije koji obavlja zadaće za više korisnika kojom Vlada treba propisati poslove toga odjela te druga prava, obveze i odnose između odjela i proračunskih korisnika,
- Uredba o određivanju tijela koje donosi plan razvojnih programa kojom će se imenovati tijelo koje će donositi jedinstveni plan razvojnih programa za trogodišnje razdoblje u skladu s strategijom dugoročnog razvitka Republike Hrvatske,
- Uredba o uvrštenju programa i projekata u plan razvojnih programa kao i mjerila te načina korištenja mjerila za izbor programa
- kojom će se propisati jedinstvena metodologija za izradu programa javne nabave investicijskog značenja, uvjeti za uvrštavanje programa i projekata u plan te mjerila i način korištenja mjerila za izbor konkurentskih programa,
- Uredba o tijelu koje donosi plan radnih mjesta svih proračunskih korisnika za sljedeće tri godine.

- Uredba o određivanju tijela koje donosi plan nabave dugotrajne imovine (plan nabave) proračunskog korisnika, koja bi trebala imenovati zajedničko tijelo koje donosi plan nabave za sve proračunske korisnike,
- Odluka Vlade o stjecanju nefinancijske imovine kupnjom ili bez naknade kojom treba propisati načela i standarde za provedbu stjecanja nefinancijske imovine, pri čemu mora voditi računa o načelima učinkovitosti i ekonomičnosti.
- Uredba o utvrđivanju tijela koje će voditi središnji registar pravnih osoba i imovine u vlasništvu države ili lokalnih jedinica
- Odluka Vlade o financiranju investicijskih projekata i posebnih programa, zbog kojih može nastati dug kojom se utvrđuju uvjeti koje moraju ispunjavati investicijski projekti i posebni programi ako ih se financira na navedeni način, postupak razmatranja te prihvatanje njihova financiranja.

Pravilnici ministra/ ministara

- Pravilnik o proračunskim korisnicima i registru korisnika državnog i lokalnih proračuna kojim treba utvrditi korisnike državnog proračuna i proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave te način vođenja registra korisnika državnog proračuna i proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave,
- Pravilnik o postupcima rada odjela za financije kojim treba urediti zajedničke osnove za postupak rada odjela za financije, način provođenja poslova oko izrade i izvršavanja proračuna i proračunskog računovodstva te druge zadaće u vezi sa zaduživanjem i upravljanjem imovinom kao i zajedničke osnove za trajno obrazovanje financijskih djelatnika na razini države i lokalnih jedinica,
- Pravilnik o sadržaju financijskog plana izvanproračunskih korisnika
- Pravilnik o proračunskim klasifikacijama - kojim treba urediti sadržaj, strukturu i način vođenja propisanih proračunskih klasifikacija (organizacijska, ekonomska, funkcijska, lokacijska i programska),
- Pravilnik o izradi prijedloga planova razvojnih programa kojim treba propisati sadržaj, način i rokove za izradu prijedloga planova razvojnih programa korisnika te načine i postupak evidentiranja obveza na teret proračuna,
- Pravilnik o prijedlogu plana radnih mjesta proračunskih korisnika kojim treba propisati sadržaj, način i rokove pripreme prijedloga plana radnih mjesta proračunskih korisnika,
- Registar djelatnika proračunskih korisnika kojim treba ustrojiti posebne registre djelatnika iz svoje nadležnosti koje vode nadležna ministarstva, a središnji registar djelatnika svih proračunskih korisnika vodi Ministarstvo financija.
- Registar nabave proračunskih korisnika- Nadležna ministarstva trebaju ustrojiti registar nabave proračunskih korisnika iz svoje nadležnosti, a da središnji registar nabave svih proračunskih korisnika vodi nadležno tijelo uprave,
- Pravilnik o planu nabave proračunskih korisnika kojim se propisuje sadržaj, način i rokovi priprema prijedloga plana nabave proračunskih korisnika državnog proračuna i proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave,
- Pravilnik o uvjetima za preuzimanje obveza proračunskih korisnika po ugovorima koji zahtijevaju plaćanje u idućim godinama kojim se mogu propisati i dodatni uvjeti za preuzimanje obveza u odnosu na odredbe Zakona o izvršavanju državnog proračuna,
- Pravilnik o postupcima i uvjetima kod utvrđivanja proračunskih dodjela te mjera u slučaju nepoštivanja propisanih dodjela
- Pravilnik o namjenskim sredstvima kojim se treba urediti namjenu i uvjete korištenja te način iskazivanja i evidentiranja namjenskih prihoda i primitaka te rashoda i izdataka u proračunu kao sredstva vlastite djelatnosti.

- Pravilnik o isplatama sredstava iz proračuna kojim treba urediti način preuzimanja obveza i izvještavanja o preuzetim obvezama te način isplate iz proračuna.
- Pravilnik o uvjetima ulaganja novčanih sredstava i odluka o izboru banke kojom treba propisati uvjete ulaganja novčanih sredstava propisuje donijeti odluku o izboru poslovne banke gdje će se polagati sredstva.
- Pravilnik o obavljanju javnih službi kojim se utvrđuje obavljanje javnih službi i djelatnosti u javnom interesu, ako posebnim zakonom nije drukčije određeno i to: za usklađivanje programa rada i financijskih planova ustanova, fondova i drugih pravnih osoba te financiranje djelatnosti tih pravnih osoba prema potvrđenim programima, za nadzor nad odobrenim programima pravnih osoba, za nadzor nad zaduživanjem pravnih osoba i za ostvarivanje različitih vlasničkih prava u udjelu u kapitalu.
- Pravilnik o načinu osiguranja i kamatama u slučaju odgode dužnikova plaćanja kod postojanja duga prema državi
- Pravilnik o osiguranju nefinancijske dugotrajne imovine u kojem će se propisati uz primjenu načela učinkovitosti i ekonomičnosti raspolaganja proračunskim sredstvima, zajednička mjerila za državu i lokalne jedinice
- Pravilnik o izdavanju državnih jamstava kojim se propisuju uvjeti i način izdavanja državnih jamstava.
- Pravilnik o zaduživanju jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave propisuje obvezne sastojke zahtjeva, obvezne priloge i dokumentaciju, način izvještavanja o zaduživanju te o davanju suglasnosti za zaduživanje i davanju jamstava.
- Pravilnik o proračunskom računovodstvu i računskom planu
- Pravilnik o financijskom izvještavanju u proračunskom računovodstvu
- Pravilnik o polugodišnjem i godišnjem obračunu proračuna koji propisuje strukturu i izradu obračuna proračuna te konsolidiranog obračuna proračuna države i proračuna Republike Hrvatske
- Pravilnik o bilanci dugotrajne imovine kojim se propisuje obuhvat proračunskih korisnika, te strukturu i rokove za dostavu bilance Ministarstvu financija,
- Pravilnik o proračunskom nadzoru kojim se propisuju ciljevi, djelokrug, sadržaj, način i uvjeti, ovlaštena osoba proračunskog nadzora i mjere proračunskog nadzora.
- Pravilnik o unutarnjoj reviziji kojim se propisuju uvjeti koje trebaju ispunjavati osobe za obavljanje ovih poslova, metodologiju rada u skladu sa strukovnim načelima i standardima unutarnjeg revidiranja te kodeksom strukovne etike unutarnjih revizora. Nadalje pravilnikom se propisuju i zajednički kriteriji na temelju kojih proračunski korisnici mogu urediti unutarnju reviziju u skladu s međunarodnim standardima za unutarnju reviziju.

3.29.2. INSTITUCIONALNI OKVIR

Na temelju Zakona o sustavu državne uprave, (NN 75/93, 48/99, 15/2000, 127/2000 i 59/2001) Zakona o proračunu (NN 96/03) i Uredbe o načelima za unutarnje ustrojstvo tijela državne uprave (NN 43/2001) Vlada Republike Hrvatske je u srpnju 2001. godine donijela Uredbu o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva financija (NN 70/01), kojom je uređeno unutarnje ustrojstvo Ministarstva financija, naziv upravnih organizacija u njegovom sastavu i drugih unutarnjih ustrojstvenih jedinica, njihov djelokrug i način upravljanja, te okvirni broj državnih službenika i namještenika potrebnih za obavljanje poslova iz njegovog djelokruga.

Za obavljanje poslova iz djelokruga Ministarstva financija, između ostalih, ustrojene su upravne organizacije i to:

1. ZAVOD ZA MAKROEKONOMSKE ANALIZE I PLANIRANJE

Zavod za makroekonomske analize i planiranje je upravna organizacija u sastavu Ministarstva financija. Prema Uredbi o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva financija Zavod planira, izrađuje, analizira, prati, sudjeluje, surađuje, i priprema i to:

- godišnje i višegodišnje projekcije i prognoze proračunskih agregata;
- makroekonomska kretanja u Republici Hrvatskoj i svijetu;
- fiskalnu politiku na razini državnog proračuna, izvanproračunskih fondova, te lokalne uprave i samouprave;
- monetarnu politiku i politiku tečaja;
- u aktivnostima međunarodne suradnje s međunarodnim institucijama (EU, IMF, WB, EBRD, EIB i druge), te poslovima u svezi s nastupom Republike Hrvatske na međunarodnom financijskom tržištu i agencijama za ocjenu kreditne sposobnosti Republike Hrvatske;
- priprema Mjesečni i Godišnji statistički prikaz Ministarstva financija i
- s Narodnom bankom Republike Hrvatske i s domaćim i inozemnim ekonomskim fakultetima.

2. DRŽAVNA RIZNICA

Državna riznica je upravna organizacija u sastavu Ministarstva financija u kojoj se obavljaju poslovi i zadaci što se odnose na pripremu, izradu i konsolidaciju državnog proračuna, izvršavanje polugodišnje izvještavanje, godišnji obračun proračuna, upravljanje javnim dugom, financijskom i ne financijskom imovinom države, državno računovodstvo i nadzor proračunskim korisnika.

Za obavljanje poslova iz djelokruga Državne riznice ustrojeni su:

- a) Sektor za pripremu državnog proračuna;
- b) Sektor za izvršavanje državnog proračuna
- c) Sektor za upravljanje javnim dugom
- d) Odjel za unapređenje sustava
- e) Odjel proračunskog nadzora

Kadrovska i informatička osposobljenost Državne riznice

U skladu sa Uredbom o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva financija (NN 70/01) i Pravilnika u unutarnjem radu Ministarstva financija od 24.07.2003. godine u Državnoj riznici sistematizirano je 99 izvršitelja ekonomske i pravne struke od čega je 73 izvršitelja visoke stručne sprema, 14 izvršitelja više stručne sprema i 12 izvršitelja srednje stručne sprema.

Od ukupnog broja sistematiziranih izvršitelja u Državnoj riznici na dan 30.9.2003. godine zaposleno je 60 izvršitelja ili za 39 izvršitelja manje, od čega je nepopunjeno 31 izvršitelj visoke stručna sprema, 2 izvršitelja više stručne sprema i 6 izvršitelja srednje stručne sprema.

Pored tih izvršitelja u Državnoj riznici planirana su 4 izvršitelja u statusu državnih dužnosnika, od čega je 1 glavni državni rizničar i 3 izvršitelja u statusu pomoćnik ministra financija.

Međutim, što se tiče osposobljavanja zaposlenika i nabave informacijske opreme za potrebe Državne riznice, ističe se da su to stalni zadaci koji će se obavljati kroz godišnje i dugogodišnje programe obuke zaposlenika, opremanja i povezivanja

informacijskog sustava Državne riznice sa informacijskim sustavima korisnika državnog proračuna, te osposobljavanje zaposlenika korisnika državnog proračuna.

Plan provedbe SSP-a

Redni broj	Mjera	Rok provedbe	Nositelji
	Provesti reviziju programske klasifikacije jedinstvenog izvještajno-analitičkog sustava javnih financija članak 84. SSP-a	5/2004	MFIN
	Provesti reviziju opisnih elemenata programa i podprograma izvještajno-analitičkog sustava javnih financija članak 84. SSP-a	9/2004	MFIN
	Izraditi Proračunski priručnik članak 84. SSP-a	4/2004	MFIN