HRVATSKI SABOR

Na temelju članka 89. Ustava Republike Hrvatske, donosim

ODLUKU

O PROGLAŠENJU ZAKONA O PRORAČUNU

Proglašavam Zakon o proračunu, koji je Hrvatski sabor donio na sjednici 15. prosinca 2021.

Klasa: 011-01/21-01/95
Urbroj: 71-10-01/1-21-2
Zagreb, 21. prosinca 2021.

Predsjednik
Republike Hrvatske
Zoran Milanović, v. r.

ZAKON O PRORAČUNU

I. OPĆE ODREDBE

Sadržaj i područje primjene zakona

Članak 1.

Ovim se Zakonom uređuje planiranje, izrada, donošenje i izvršavanje proračuna, upravljanje imovinom i obvezama, upravljanje dugom općeg proračuna, zaduživanje i jamstva Republike Hrvatske i jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, računovodstvo, proračunski nadzor i druga pitanja vezana za upravljanje javnim financijama.

Usklađivanje s pravnim poretkom Europske unije

Članak 2.

Ovim se Zakonom u pravni poredak Republike Hrvatske preuzima Direktiva Vijeća Europske unije 2011/85/EU od 8. studenoga 2011. o zahtjevima za proračunske okvire država članica (SL L 306, 23. 11. 2011.).

Rodna jednakost

Članak 3.

Izrazi koji se koriste u ovome propisu, a imaju rodno značenje odnose se jednako na muški i ženski rod.

Značenje pojmova

Članak 4.

Pojedini pojmovi u smislu ovoga Zakona imaju sljedeća značenja:

1. *AFCOS* je sustav kroz koji se provodi koordinacija zakonodavnih, upravnih i operativnih aktivnosti s ciljem zaštite financijskih interesa Europske unije i neposredna suradnja s Europskim uredom za borbu protiv prijevara (OLAF)

2. *akti strateškog planiranja* su akti definirani propisom kojim se uređuje sustav strateškog planiranja Republike Hrvatske i upravljanje javnim politikama

3. *aktivnost* je dio programa za koji nije unaprijed utvrđeno vrijeme trajanja, a u kojem su planirani rashodi i izdaci za ostvarivanje ciljeva utvrđenih programom

4. *brutonačelo* je iskazivanje svih prihoda i primitaka te rashoda i izdataka u punom iznosu bez prijeboja

5. *dane donacije* su tekući ili kapitalni prijenosi sredstava neprofitnim organizacijama te građanima i kućanstvima koji uključuju i prijenose u naravi, a koje proračuni i proračunski korisnici mogu davati za određenu namjenu

6. *dane pomoći* su tekući ili kapitalni prijenosi inozemnim vladama, međunarodnim organizacijama, institucijama i tijelima Europske unije, proračunima, proračunskim i izvanproračunskim korisnicima, bankama i ostalim financijskim institucijama, trgovačkim društvima, poljoprivrednicima i obrtnicima

7. *doprinos Republike Hrvatske proračunu Europske unije* su sredstva koja Republika Hrvatska uplaćuje u proračun Europske unije

8. *državna potpora* je stvarni i potencijalni rashod ili umanjen prihod dodijeljen od davatelja potpore u bilo kojem obliku koji narušava ili prijeti narušavanjem tržišnog natjecanja stavljajući u povoljniji položaj određenog poduzetnika ili proizvodnju određene robe i/ili usluge utoliko što utječe na trgovinu između država članica Europske unije, u skladu s člankom 107. Ugovora o funkcioniranju Europske unije

9. *državni proračun* je akt koji donosi Hrvatski sabor (u daljnjem tekstu: Sabor), a sadrži plan za proračunsku godinu i projekcije za sljedeće dvije proračunske godine u kojima se procjenjuju prihodi i primici te utvrđuju rashodi i izdaci Republike Hrvatske i proračunskih korisnika državnog proračuna

10. *državna tijela* su tijela državne uprave, tijela državne vlasti i drugi proračunski i izvanproračunski korisnici koji su dio središnjeg proračuna

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

12. *financijska imovina* su novčana sredstva, potraživanja, dionice i udjeli u kapitalu pravnih osoba, vrijednosni papiri i druga ulaganja u pravne osobe

13. *financijski plan* je akt proračunskog i izvanproračunskog korisnika koji sadrži plan za proračunsku godinu i projekcije za sljedeće dvije proračunske godine i u kojemu se procjenjuju prihodi i primici te utvrđuju rashodi i izdaci u skladu s proračunskim klasifikacijama

14. *financijsko izvještavanje* je skup informacija o financijskom položaju, uspješnosti poslovanja i novčanim tijekovima proračuna te proračunskih korisnika i izvanproračunskih korisnika

15. *funkcijska klasifikacija* je prikaz rashoda proračuna te proračunskih i izvanproračunskih korisnika razvrstanih prema njihovoj namjeni

16. *investicije ili kapitalna ulaganja* su ulaganja u povećanje i očuvanje vrijednosti imovine, ulaganja u zemljišta, građevine, opremu i drugu dugotrajnu materijalnu i nematerijalnu imovinu

17. *izvanproračunski korisnici* su ustanove, trgovačka društva i druge pravne osobe koje nisu proračunski korisnici, a koji pojedinačno ili kumulativno ispunjavaju sljedeće uvjete:

a) da im je isključivi osnivač ili vlasnik Republika Hrvatska i/ili jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, da u njima Republika Hrvatska odnosno jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave ima odlučujući utjecaj na upravljanje i da se u opći proračun uključuju s obzirom na način financiranja

b) da su prema pravilima statističke metodologije Europske unije (ESA 2010, propisana Uredbom (EU) 549/2013 Europskog parlamenta i Vijeća) razvrstani u sektor opće države

Pravne osobe koje ispunjavaju oba uvjeta iz ove točke svrstavaju se u prvu skupinu izvanproračunskih korisnika (izvanproračunski korisnici iz skupine I.). Pravne osobe koje ispunjavaju samo uvjet iz podtočke b) ove točke svrstavaju se u drugu skupinu izvanproračunskih korisnika (izvanproračunski korisnici iz skupine II.).

Pojedini izvanproračunski korisnici iz skupine I. mogu, radi učinkovitijeg upravljanja sredstvima, biti organizacijski uključeni u proračun. U tom slučaju na ove izvanproračunske korisnike primjenjuju se odredbe ovoga Zakona koje vrijede za proračunske korisnike.

18. *izvori financiranja* su skupine prihoda i primitaka iz kojih se podmiruju rashodi i izdaci određene vrste i namjene, a obuhvaćaju: opće prihode i primitke, doprinose, vlastite prihode, prihode za posebne namjene, pomoći, donacije, prihode od prodaje ili zamjene nefinancijske imovine i naknade s naslova osiguranja te namjenske primitke

19. *izvršna tijela* su Vlada Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: Vlada) te u općini općinski načelnik, u gradu gradonačelnik, a u županiji župan (u daljnjem tekstu: načelnik, gradonačelnik odnosno župan) koji svom predstavničkom tijelu predlažu proračun i polugodišnji i godišnji izvještaj o izvršenju proračuna i koji obavljaju druge poslove utvrđene ovim Zakonom i posebnim propisima

20. *jamstvo* je instrument osiguranja za ispunjenje obveza za koje se daje jamstvo

21. *javni dug* je dug opće države koji se izračunava prema metodologiji europskog sustava nacionalnih računa (ESA 2010)

22. *jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave* je općina, grad i županija čija tijela obavljaju funkcije, izvršavaju zadaće i donose programe propisane zakonom i odlukama donesenima na temelju zakona, za što se sredstva osiguravaju u njihovu proračunu

23. *konsolidacija* je iskazivanje financijskih podataka više međusobno povezanih proračuna i/ili proračunskih korisnika te izvanproračunskih korisnika kao da se radi o jedinstvenom subjektu

24. *lokacijska klasifikacija* je prikaz rashoda i izdataka prema teritorijalno definiranim cjelinama u skladu s ustrojem Republike Hrvatske, drugih država članica Europske unije te ostalih država

25. nacrt proračunskog plana je akt Vlade koji se izrađuje na temelju Pakta o stabilnosti i rastu i u kojem se definira makroekonomski i fiskalni okvir pojedine države članice europodručja u idućoj proračunskoj godini i koji države članice europodručja dostavljaju Europskoj komisiji kako bi se osigurala koordinirana ekonomska politika europodručja

26. *nefinancijska dugotrajna imovina* je sva ekonomska imovina, osim financijske, čiji je vijek trajanja duži od jedne godine i koja duže od jedne godine zadržava isti pojavni oblik, a obuhvaća neproizvedenu i proizvedenu dugotrajnu imovinu

27. *neprofitne organizacije* su domaće i strane udruge i njihovi savezi, zaklade, ustanove, umjetničke organizacije, komore, sindikati, udruge poslodavaca te sve druge pravne osobe kojima temeljni cilj osnivanja i djelovanja nije stjecanje dobiti, za koje iz posebnih propisa proizlazi da su neprofitnog karaktera i koje nisu proračunski ili izvanproračunski korisnici

28. *odgovorna osoba* je čelnik proračunskog i izvanproračunskog korisnika, načelnik, gradonačelnik odnosno župan i osoba na koju je ta ovlast prenesena njegovom odlukom i/ili proizlazi iz posebnih propisa

29. *odljevi* su svi plaćeni rashodi i izdaci te ostala plaćanja proračuna i proračunskih korisnika

30. *opća država* je prema pravilima statističke metodologije Europske unije (ESA 2010, propisana Uredbom (EU) 549/2013 Europskog parlamenta i Vijeća) institucionalni sektor, koji se u Republici Hrvatskoj s obzirom na Ustavom Republike Hrvatske utvrđeno ustrojstvo države sastoji od podsektora središnje države, lokalne države i fondova socijalne sigurnosti

31. *opći prihodi i primici* obuhvaćaju prihode od poreza, prihode od imovine, prihode od upravnih, administrativnih pristojbi, pristojbi po posebnim propisima i prihode od naknada, prihode od kazni te nenamjenske primitke od financijske imovine i zaduživanja. Za proračunske korisnike opći prihodi i primici obuhvaćaju i prihode koje ostvare iz nadležnog proračuna i ostale prihode za koje nadležni proračun odredi da pripadaju ovoj vrsti prihoda

32. *opći proračun* je središnji proračun i proračuni jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te financijski planovi izvanproračunskih korisnika jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Pod izvanproračunskim korisnicima podrazumijevaju se izvanproračunski korisnici iz skupine I., kako je utvrđeno u točki 17. ovoga članka i u članku 5. stavku 2. ovoga Zakona

33. *organizacijska klasifikacija* je prikaz povezanih i međusobno hijerarhijski usklađenih cjelina proračuna i proračunskih korisnika, s obzirom na odnose prava i odgovornosti, koje ostvaruju postavljene ciljeve, a uspostavlja se kroz razdjele, glave i proračunske korisnike

34. *predstavničko tijelo* je županijska skupština, Gradska skupština Grada Zagreba, općinsko i gradsko vijeće (u daljnjem tekstu: predstavničko tijelo)

35. *prihodi za posebne namjene* obuhvaćaju prihode čije su korištenje i namjena utvrđeni posebnim zakonom

36. *priljevi* su uplaćeni prihodi i primici te ostale uplate proračuna i proračunskih korisnika

37. *primljene donacije* su prihodi ostvareni bez bilo kakve naknade ili protučinidbe od fizičkih osoba, neprofitnih organizacija, trgovačkih društava i ostalih subjekta izvan općeg proračuna

38. *primljene pomoći* su tekući i/ili kapitalni prijenosi ostvareni od inozemnih vlada, međunarodnih organizacija, institucija i tijela Europske unije ili od subjekata unutar općeg proračuna

39. *program* je skup neovisnih, usko povezanih aktivnosti i projekata usmjerenih ispunjenju zajedničkoga cilja

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

41. *projekt* je sastavni dio programa za koji je unaprijed utvrđeno vrijeme trajanja, a u kojem su planirani rashodi i izdaci za ostvarivanje ciljeva utvrđenih programom

42. *proračun jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave* je akt koji donosi predstavničko tijelo jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, a sadrži plan za proračunsku godinu i projekcije za sljedeće dvije proračunske godine u kojima se procjenjuju prihodi i primici te utvrđuju rashodi i izdaci jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave i njezinih proračunskih korisnika

43. *proračun opće države* je konsolidirani statistički prikaz planskih podataka o prihodima i rashodima, primicima i izdacima jedinica koje čine opću državu

44. *proračunske klasifikacije* su okvir kojim se iskazuju i sustavno prate prihodi i primici te rashodi i izdaci po nositelju, cilju, namjeni, vrsti, lokaciji i izvoru financiranja

45. *proračunski korisnici* su državna tijela i ustanove čiji je isključivi osnivač Republika Hrvatska i/ili jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave ili su sastavnice tog tijela ili ustanove koje im je ujedno isključivi osnivač, a čiji se rashodi za zaposlene i/ili materijalni rashodi osiguravaju u proračunu i/ili koji ostvaruju prihode iz državnog proračuna i/ili na temelju javnih ovlasti, zakona i drugih propisa, pri čemu ti prihodi iznose 50 posto ili više od ukupnih prihoda odnosno kojima je izvor prihoda proračun jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u iznosu od 50 posto ili više

46. *proračunski nadzor* je inspekcijski nadzor zakonitosti, svrhovitosti i pravodobnosti korištenja proračunskih sredstava, pravodobnosti i potpunosti naplate prihoda i primitaka iz nadležnosti proračunskih korisnika i jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te inspekcijski nadzor pridržavanja i primjene zakona i drugih propisa koji imaju utjecaj na proračunska sredstva i sredstva iz drugih izvora, bilo da se radi o prihodima/primicima, rashodima/izdacima, povratima, imovini i obvezama

47. *proračunsko računovodstvo* je računovodstveni sustav koji se odnosi na knjigovodstveno praćenje, analiziranje i izvještavanje o poslovnim događajima proračuna te proračunskih i izvanproračunskih korisnika

48. *refinanciranje* je novi kredit ili zajam kojim se zatvaraju postojeće obveze po dugoročnom zaduženju odnosno zamjena starog kredita ili zajma novim

49. *registar proračunskih i izvanproračunskih korisnika* je popis proračunskih i izvanproračunskih korisnika državnog proračuna i proračunskih i izvanproračunskih korisnika jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u kojem su proračunski korisnici hijerarhijski povezani s nadležnim ministarstvom ili drugim tijelom državne uprave na razini razdjela organizacijske klasifikacije odnosno s nadležnom jedinicom lokalne i područne (regionalne) samouprave

50. *reprogram* je promjena prije ugovorenih uvjeta kredita ili zajma koja može uključivati produljenje roka otplate, promjenu instrumenta zaloga, odgodu plaćanja dospjelog dugovanja, izmjenu kamatne stope i mirovanje otplate (moratorij)

51. *riznica* je sustav koji organizacijski i informacijski objedinjava proračunske procese: pripremu proračuna, izvršavanje proračuna, računovodstvo i upravljanje novčanim sredstvima

52. *središnji proračun* je državni proračun i financijski planovi izvanproračunskih korisnika državnog proračuna. Pod izvanproračunskim korisnicima podrazumijevaju se izvanproračunski korisnici iz skupine I., kako je utvrđeno u točki 17. ovoga članka i u članku 5. stavku 2. ovoga Zakona

53. *sredstva Europske unije* su sredstva koja se doznačavaju iz proračuna Europske unije posredno ili neposredno

54. *subvencije* su tekući prijenosi sredstava koji se bez protučinidbe daju proizvođačima za poticanje proizvodnje određenih proizvoda i pružanja usluga u područjima od javnog interesa, a mogu se utvrđivati na temelju razine proizvodnje i/ili količine proizvedenih, prodanih ili uvezenih dobara i usluga

55. *ukupno prihvatljivi trošak projekta* je trošak koji može biti (su)financiran sredstvima Europske unije i nacionalnog sufinanciranja

56. *upravljačko tijelo* je izvršno tijelo proračunskog i izvanproračunskog korisnika utvrđeno posebnim propisom (uprava, upravni odbor, upravno vijeće, fakultetsko vijeće, školski odbor te druga kolegijalna i ostala upravljačka tijela)

57. *upravno tijelo* je upravni odjel i služba odnosno jedinstveni upravni odjel ustrojen u jedinici lokalne i područne (regionalne) samouprave za obavljanje poslova iz njezina samoupravnog djelokruga, kao i za obavljanje povjerenih poslova državne uprave

58. *upravno tijelo nadležno za financije općine, grada odnosno županije (u* daljnjem tekstu: *upravno tijelo za financije)* je ustrojstvena jedinica koja priprema proračun, godišnji i polugodišnji izvještaj o izvršenju proračuna te obavlja druge financijske poslove za načelnika, gradonačelnika odnosno župana

59. *većinsko vlasništvo* je vlasništvo ili suvlasništvo u kojem Republika Hrvatska ili jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave ima udio u vlasništvu veći od 50 posto

60. *vlastiti prihodi* obuhvaćaju prihode koji se ostvaruju od obavljanja poslova koji se ne financiraju iz proračuna i koji se obavljaju na tržištu i u tržišnim uvjetima, a koje poslove mogu obavljati i drugi subjekti izvan općeg proračuna

61. *zaduživanje* je uzimanje kredita, zajma i/ili izdavanje vrijednosnih papira.

Obveznici primjene

Članak 5.

(1) Odredbe ovoga Zakona odnose se na državni proračun i proračune jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (u daljnjem tekstu: proračun) te na proračunske korisnike državnog proračuna i proračunske korisnike jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave koji su upisani u Registar iz stavka 6. ovoga članka (u daljnjem tekstu: proračunski korisnici).

(2) Pojedine odredbe ovoga Zakona uređuju proračunske odnose i pravila koja se primjenjuju na izvanproračunske korisnike iz skupine I., i to na izradu financijskih planova, upravljanje novčanim sredstvima, zaduživanje i davanje jamstava, izradu i podnošenje izvještaja i provedbu proračunskog nadzora. Ako u pojedinoj odredbi nije izričito drukčije utvrđeno, navod o primjeni te odredbe na izvanproračunske korisnike odnosi se samo na izvanproračunske korisnike iz skupine I. koji su upisani u Registar iz stavka 6. ovoga članka (u daljnjem tekstu: izvanproračunski korisnici).

(3) Za izvanproračunske korisnike koji vode računovodstvo po drugim modelima osim proračunskog računovodstva, odredbe ovoga Zakona u vezi s njihovim planiranjem i izvještavanjem ne utječu na njihove izvještajne i druge obveze koje proizlaze iz drugih propisa.

(4) Izvanproračunski korisnici iz skupine II. jesu one jedinice koje su u bazi sektorske klasifikacije koju objavljuje Državni zavod za statistiku na svojim mrežnim stranicama razvrstane u sektor *S.13 Opća država,* a nisu uključene u registar proračunskih i izvanproračunskih korisnika, i to:

– izvanproračunski korisnici državnog proračuna iz skupine II.: jedinice razvrstane u podsektor *S.1311 Središnja država (osim fondova socijalne sigurnosti)* i podsektor *S.1314 Fondovi socijalne sigurnosti*

– izvanproračunski korisnici jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave iz skupine II.: jedinice razvrstane u podsektor *S.1313 Lokalna država (osim fondova socijalne sigurnosti).*

(5) Ministar financija za svaku godinu naputkom utvrđuje popis onih izvanproračunskih korisnika iz skupine II. koji su s obzirom na kriterije važnosti relevantne za dokumente iz članaka 21. do 27. ovoga Zakona i za statističko izvještavanje iz članka 142. stavka 3. i članka 143. ovoga Zakona dužni dostavljati Ministarstvu financija svoje podatke o izvršenju i o planovima odnosno projekcijama, na temelju njihova računovodstvenog modela i sustava planiranja, a u skladu sa sadržajem, oblikom i učestalošću propisanima naputkom.

(6) Ministar financija pravilnikom utvrđuje način vođenja registra proračunskih i izvanproračunskih korisnika. U registar se od izvanproračunskih korisnika državnog proračuna i izvanproračunskih korisnika jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave uključuju samo izvanproračunski korisnici iz skupine I.

Proračunska načela

Članak 6.

(1) Proračun i financijski plan donosi se i izvršava u skladu s načelima jedinstva i točnosti, proračunske godine, višegodišnjeg planiranja, uravnoteženosti, obračunske jedinice, univerzalnosti, specifikacije, dobrog financijskog upravljanja i transparentnosti.

(2) Ministar financija pravilnikom utvrđuje način primjene modificiranog novčanog načela odnosno modificiranog obračunskog načela u postupku planiranja i izvršavanja proračuna i financijskog plana.

Načelo jedinstva i točnosti

Članak 7.

(1) U proračunu i financijskim planovima iskazuju se po brutonačelu svi prihodi i primici te rashodi i izdaci Republike Hrvatske i jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i njihovih proračunskih i izvanproračunskih korisnika, osim iznimno kako je propisano pravilnikom iz članka 6. stavka 2. ovoga Zakona.

(2) Prihodi i primici koriste se za financiranje aktivnosti i projekata odnosno programa u visini utvrđenoj proračunom odnosno financijskim planom osim namjenskih prihoda i primitaka iz članka 52. ovoga Zakona i vlastitih prihoda iz članka 54. ovoga Zakona, koji se mogu koristiti do visine uplaćenih odnosno prenesenih sredstava.

Načelo proračunske godine

Članak 8.

(1) Proračunska godina je razdoblje od 12 mjeseci koje počinje 1. siječnja, a završava 31. prosinca kalendarske godine.

(2) Prihodi i primici uplaćeni na račun od 1. siječnja do 31. prosinca tekuće godine prihod su odnosno primitak tekuće proračunske godine.

Načelo višegodišnjeg planiranja

Članak 9.

Proračun i financijski plan donose se za tri proračunske godine, a sastoje se od plana za proračunsku godinu i projekcija za sljedeće dvije proračunske godine.