

PRORAČUNSKI SUSTAV: ORNAMENT ILI SREDSTVO
UPRAVLJANJA DRŽAVNIM FINANCIJAMA, Anto Bajo, 2006,
Institut za javne financije, Zagreb, 361 str.

Prikaz*

Knjiga Ante Baje velik je doprinos proučavanju teme, koja je u znanstvenoj i stručnoj literaturi relativno skromno obrađena. Istina, znanstvena je literatura o utjecaju fiskalnih institucija na fiskalne rezultate vrlo opsežna – spomenimo samo imena poznatih ekonomista kao što su Poterba, von Hagen i Alesina, no njihovi se radovi prije svega bave utjecajem parlamentarnog sustava, vlade (oblik vladine koalicije, položaja ministra financija unutar vlade itd.) i izbornog sustava na fiskalne rezultate, tj. fiskalnim deficitom i javnim dugom. Proučavanje tehničko-organizacijskih značajki proračunskog sustava dosad je bilo zanemareno, pa rad Ante Baje uvelike popunjava tu prazninu.

Proučavanju utjecaja tehničko-organizacijskih značajki posvećeno je i najopsežnije, četvrto, poglavlje knjige (*Proračunski sustav kao uzrok fiskalnih problema u Hrvatskoj*). Odrednice proračunskog sustava autor svrstava u pet skupina, pri čemu za svaku navodi i poželjna obilježja. Pri tome Bajo daje i detaljan prikaz razvoja i promjena tih odrednica koje su se zbile u Hrvatskoj od osamostaljenja do danas.

Priprema i planiranje proračuna. U tom dijelu autor navodi kako “proces pripreme i planiranja proračuna od 1994. do 2004. godine u Hrvatskoj nije omogućivao kvalitetan nadzor ni uspješnu raspodjelu sredstava proračunskim korisnicima te izvršenje proračuna u skladu s planiranim iznosima na početku godine” (str.71-72). Uzroke toga autor nalazi u slabom obuhvatu proračuna, nejasno definiranim korisnicima proračuna, nemogućnosti konsolidacije proračuna, nepostojanju makroekonomskog okvira te šturim smjernicama za izradu proračuna. Zanimljivo je da je do 1998. godine planiran samo državni proračun i da tek od 1998. godine Sabor dobiva u vid finansijske planove izvanproračunskih fondova odnosno korisnika! Čini se da su izvanproračunski fondovi osobito velik problem, jer ni Vlada ni Sabor nisu imali zadovoljavajući nadzor i kontrolu nad njima. Problem je djelomice riješen 2001. godine uključivanjem dvaju većih fondova (Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje i Hrvatskog zavoda za zapošljavanje) u državni proračun. Bajo navodi (str. 89) da je od 2002. godine formalno usvojeno planiranje prema programima,

* Primitljeno (*Received*): 4.6.2007.

Prihvaćeno (*Accepted*): 12.6.2007.

no ministarstva još ne izrađuju izvješća o uspješnosti provedbe programa jer zakon to još ne propisuje. Autor se pritom ne izjašnjava decidirano o smislenosti zahtjeva za mjerenje uspješnosti – očito je, naime, da je u mnogim programima teško mjeriti tu “uspješnost”.

Izvršavanje proračuna. U tom dijelu autor daje detaljni povijesni pregled izvršavanja proračuna, pri čemu navodi da se izvršavanje proračuna temelji na tri glavna tehnička obilježja: 1. na dodjeli sredstava proračunskim korisnicima na temelju mjesečnih i tromjesečnih financijskih planova, 2. na centralizaciji uplata prihoda i isplata sredstava preko jedinstvenog računa riznice (JRR) te 3. na računovodstvenoj evidenciji uplata i isplata koje se obavljaju preko glavnih knjiga Državne riznice. Bajo navodi veliki napredak u centralizaciji uplata i isplata preko JRR-a od 2001. godine, kada je osnovana Državna riznica, koja potvrđuje rezervaciju sredstava, ispunjava zahtjeve za isplatu i obavlja financijsku kontrolu. Ministarstvo za financije uspjelo je povezivanjem Državne riznice s područnim riznicama (koje se nalaze u pojedinim ministarstvima) centralizirati funkciju izvršavanja proračuna. Obuhvat transakcija preko JRR-a bitno je poboljšana već spomenutim uključivanjem dvaju najvećih izvanproračunskih fondova (IPF-ova) u državni proračun. Autor kritički analizira (str. 117) takvo rješenje tvrdeći da bi ta dva IPF-a mogla i dalje zadržati svoj status, no financijsko bi se poslovanje moralo obavljati preko JRR-a. Autor posebice analizira i ulogu Financijske agencije (FINA-e), koja kao samostalna agencija obavlja poslove platnog prometa za proračunske korisnike i za to zaračunava proviziju, te izražava mišljenje da bi bilo potrebno FINA-u transformirati u državnu instituciju.

Državno računovodstvo, financijsko i fiskalno izvješćivanje. Bajo detaljno navodi obveze koje na području financijskog izvješćivanja imaju proračunski korisnici, IPF-ovi i lokalne jedinice. Tako državno računovodstvo mora raspolagati ne samo informacijama o novčanim tijekovima nego i drugim informacijama važnim za upravljanje proračunom, posebice informacijama o potraživanjima i obvezama. Od 2001. godine proračunske se transakcije evidentiraju prema modificiranome obračunskom načelu, pri čemu se prihodi priznaju na temelju priljeva novčanih sredstava, a rashodi na temelju nastanka poslovnog događaja (neovisno o tome je li obavljeno plaćanje). No, kako navodi autor (str. 146), “novi sustav financijskog izvješćivanja ne utječe na izvanproračunske fondove”, jer Ministarstvo financija još uvijek ne konsolidira financijska izvješća IPF-ova.

Upravljanje gotovinom i likvidnošću. Kako navodi autor (str. 160), “glavni su ciljevi upravljanja gotovinom i likvidnošću kontrola državne potrošnje, učinkovita provedba proračuna i minimiziranje troškova zaduživanja”. Međutim, sve do 2001. godine u Ministarstvu financija nije postojala funkcija upravljanja gotovinom i likvidnošću, usprkos činjenici da je JRR postojao već od 1994. godine. Naime, novčana sredstva za znatan broj korisnika proračuna bila su locirana u poslovnim bankama (prije svega, to su IPF-ovi). Tek je 2001. godine odgovarajućim zahvatima omogućeno da se upravljanje gotovinom i likvidnošću uistinu centralizira i da postane isključiva odgovornost Državne riznice pri Ministarstvu financija. Doduše, javni prihodi (porezi i doprinosi) još se uvijek uplaćuju preko FINA-e, koja djeluje kao fiskalni agent države, no uplate idu na JRR. Usprkos očitim poboljšanjima upravljanja i evidentiranja novčanih tijekova, Ministarstvo financija u operativnom smislu još uvijek u potpunosti ne obavlja svoju funkciju, pa je npr. prisiljeno na zaduživanje kod poslovnih banaka, usprkos novčanim viškovima lokalnih jedinica u poslovnim bankama. Da je područje upravljanja gotovinom i likvidnošću još daleko

od zadovoljavajućega, potvrđuje i velik porast kratkoročnog zaduživanja koje je država izdavanjem državnih obveznica riješila prebacivanjem u dugoročni dug. Ono što u tome posebno iznenađuje jest vrlo slab bonitet države u poslovnim bankama!

Evidencija i upravljanje javnim dugom

Nezadovoljavajuće se stanje na području upravljanja gotovinom i likvidnošću – posve očekivano – prevodi u probleme upravljanja javnim dugom. Kako navodi Bajo, ni to područje nije bilo transparentno, te do 1997. godine čak nije postojala ni cjelovita evidencija javnog duga. Od 1994. do 2000. godine Ministarstvo financija nije izrađivalo izvješća o stanju javnog duga, tako da ni Sabor nije imao cjelovit uvid u javni dug. Tek od 2001. godine evidencija se bitno poboljšala, te je Hrvatska narodna banka (HNB) preuzela obvezu cjelovite evidencije javnoga duga. Inače, javni dug bilježi vrlo brz rast 27% BDP-a 1998. godine na 50% BDP-a 2005. godine; time se povećavaju i troškovi zaduživanja, tako da otplata kamata već čini približno 5% ukupnih rashoda opće države. Bajo navodi kako je jedna od posebnosti Hrvatske to da je udio inozemnog duga veći od udjela domaćeg zaduživanja, pri čemu je domaće zaduživanje prije svega ono od banaka.

Vrlo je zanimljiv i prikaz problematike nepodmirenih obveza, s tim da se glavni dio odnosi na IPF-ove, tj. na fondove za mirovinsko i zdravstveno osiguranje. I na tom području dolazi do postupnog poboljšanja, pa Ministarstvo financija 2000. godine osniva registar nepodmirenih obveza. Bajo navodi da se “ključni korak u poboljšanju evidencija državnih obveza zbilo u 2001. godini, kada se proračunske transakcije počinju evidentirati po modificiranom obračunskom načelu”. I na području dodjele jamstava situacija se postupno normalizira te, kako navodi Bajo, Vlada od 1999. godine odobrava jamstva na osnovi prethodnog mišljenja Ministarstva financija i nadležnog ministarstva, a godine 2003. država je utvrdila kriterije za odobravanje jamstava.

Nakon iscrpne analize Hrvatske, Bajo prelazi na komparativnu analizu (*Proračunski sustav kao uzrok fiskalnih problema u odabranim zemljama*), koja obuhvaća četiri zemlje Središnje Europe: osim Hrvatske, tu je još Slovenija, Češka Republika i Mađarska. U tom poglavlju Bajo postavlja jednostavno i razumljivo pitanje: uzrokuje li slab proračunski sustav, tj. “slabo” planiranje proračuna, “slabo” izvršavanje proračuna, “slabo” državno računovodstvo, “slabo” upravljanje gotovinom i likvidnošću te “slabo” upravljanje javnim dugom slabe fiskalne rezultate, prije svega višu državnu potrošnju, viši proračunski deficit te viši javni dug? Za svaku od tih pet sastavnica (“sklopova”) proračunskog sustava Bajo konstruira kvalitativnu varijablu (“indeks”), sastavljenu na temelju odgovora na upitnik koji su ispunjavali fiskalni stručnjaci iz navedenih zemalja. Autor se koristi regresijskom analizom, u kojoj su ovisne varijable, redom, pojedina fiskalna ostvarenja, dok su kao neovisne varijable, osim pojedinih kvalitativnih varijabli (“indeksa”) uključene i određene makroekonomske i financijske varijable (stopa rasta BDP-a, stopa nezaposlenosti te depoziti države u središnjoj banci, prikazani kao postoci ukupnih depozita države). Rezultati pokazuju da kvaliteta upravljanja proračunskim sustavom, mjerena indeksima za pojedine komponente i procjenama na osnovi vrijednosti dobivenih iz ispunjenih upitnika što su ih kreirali nacionalni eksperti, nema statistički značajnog utjecaja na kretanje relevantnih fiskalnih pokazatelja – na visinu državnih izdataka, visinu prora-

čunskog deficita i visinu javnog duga. Taj “negativni” rezultat i ne iznenađuje. Kao što se vidi iz grafikona vrijednosti pojedinih indeksa za svaku zemlju i prema godinama, ti se indeksi stalno poboljšavaju, što je rezultat opće modernizacije tih četiriju država. I zaostajanje Hrvatske (vidljivo iz grafikona 24) za trima promatranim članicama EU vrlo je maleno. Prema tome, proračunski je deficit zbirni rezultat političkih i gospodarskih činitelja, a samo je manje rezultat tehničko-organizacijskih obilježja proračunskog sustava. Kvalitetno upravljanje proračunskim sustavom, doduše, može pridonijeti manjem proračunskom deficitu, no u najboljem slučaju taj je utjecaj vrlo skroman.

Autor na kraju taksativno navodi konkretne korake koje bi trebalo poduzeti Ministarstvo financija Hrvatske za daljnje poboljšanje tehničko-organizacijskih značajki proračunskog sustava. Kako odlično navodi, “(potrebno) je razviti svijest o prirodi i vrijednosti javnog novca kao osnovnoj pretpostavci za kvalitetno upravljanje proračunom”.

Knjiga Ante Baje izuzetno je vrijedno djelo i obvezno “štivo” ne samo za sve hrvatske stručnjake s područja javnih financija, nego i za ostale stručnjake koji se zanimaju za komparativne studije zemalja u tranziciji. Kao svako kvalitetno djelo, i knjiga Ante Baje otvara niz novih pitanja; pohvalno je što je autor neka od tih pitanja posebno naveo na kraju knjige.

Tine Stanovnik