

# AKTUALNI OSVRTI

## O Smjernicama za izradu državnog proračuna za 2016. i projekcija za 2017. i 2018.

KATARINA OTT, Institut za javne financije, Zagreb

Vlada je 25. veljače usvojila **Smjernice za izradu državnog proračuna RH za 2016. i projekcija za 2017. i 2018.** koje, nažalost, nisu ponudile ono što se od svake vlade – posebice nove – očekuje. U njima nisu jasno iskazani ciljevi ekonomske politike, nije navedeno kako će se Vlada ponašati i odgovoriti na izazove u slučaju promjena u makroekonomskom i fiskalnom okviru, a razlika između sredstava potrebnih za provedbu ili promjenu postojećih programa i aktivnosti i za provedbu novih, dana je samo agregatno i bez adekvatnih obrazloženja. Najzanimljiviji je, ipak, planirani proračunski deficit, daleko niži od onih na koje smo u zadnje doba navikli. Ukoliko se temelji na realnim pretpostavkama, barem bi to trebalo ulijevati nadu. Premda se donošenje proračuna za 2016. doživljava kao pitanje života ili smrti i za državu i za Vladu, za uspostavljanje reda u državi i utvrđivanje jasne ekonomske i fiskalne politike, jednako je značajan – ako ne i značajniji – pravovremeni, potpuni i transparentni postupak proračuna za 2017.-19. Uostalom, po Zakonu o proračunu, i taj je već trebao otpočeti.

### Zakonske i metodološke manjkavosti

Prvo što upada u oči je sâm naziv dokumenta, koji bi se umjesto *Smjernice za izradu državnog proračuna*, prema **Zakonu o proračunu** morao zvati *Smjernice ekonomske i fiskalne politike*. Budući da je prethodna Vlada u srpnju 2015. donijela **Smjernice ekonomske i fiskalne politike za razdoblje 2016.-17.**, možda je namjera ove Vlade bila da se ta dva dokumenta i na taj način razlikuju, no naziv jednostavno odstupa od zakonski propisanog nazivlja. Budući da se u novim Smjernicama nigdje ne spominje da su prethodne izvan snage, a proračun se donosi na temelju Smjernica ekonomske i fiskalne politike, na temelju kojih se – opet po Zakonu o proračunu – donosi Uputa za izradu prijedloga proračuna, na koncu se neće znati na temelju čega se izrađuje proračun.

Sadržaj Smjernica je zadan člankom 25. Zakona o proračunu, no neki od njegovih zahtjeva nisu zadovoljeni. Premda se ciljevi nove Vlade mogu posredno i djelomično iščitati u uvodu i diljem samih Smjernica, u njima nema obveznog dijela s jasno definiranim i strukturirano prikazanim ciljevima ekonomske politike za trogodišnje razdoblje, a u dijelu o makroekonomskom i fiskalnom okviru nema obveznog dijela o mogućim izmijenjenim okolnostima u odnosu na one definirane u Programu konvergencije. Uostalom, Program konvergencije se, kao ni Strateški planovi i Nacionalni program reformi, na temelju kojih se po Zakonu o proračunu Smjernice moraju donositi, ni ne spominju.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> *Strateški planovi* za trogodišnje razdoblje sadrže misije, vizije, strateške ciljeve i načine ispunjavanja ciljeva te njihovu vezu s organizacijskom i programskom klasifikacijom, i mjere procjene rezultata. *Nacionalni program reformi* definira strateški okvir za provođenje strukturnih reformi u tekućoj i sljedeće tri godine. *Program konvergencije* definira makroekonomski i fiskalni okvir RH u tekućoj godini i sljedeće tri godine. (detaljnije u Zakonu o proračunu, čl. 23. i 24.)

Poseban je problem što Smjernice koriste nacionalnu metodologiju koja se razlikuje od europske, pa će opet doći do prijepora i natezanja oko točnosti brojaka, a onemogućena je i usporedba Smjernica s dokumentima koji se dostavljaju EU-u. Za „utjehu“ analitičarima, to čak i piše u Smjernicama: „*Prihodi i rashodi, primici i izdaci u državnom proračunu, kao i izračun manjka državnog proračuna iskazani su sukladno nacionalnoj metodologiji. Ona se razlikuje od Europske statističke metodologije ESA 2010 temeljem koje se izvještava prema EU-u. Ova se metodologija temelji na primjeni obračunskog načela, dok se kod planiranja državnog proračuna primjenjuje gotovinsko načelo. Razlike također proizlaze i iz različitog obuhvata proračunskih i izvanproračunskih korisnika, koji je prema nacionalnoj metodologiji uži nego statistički obuhvat.*“ Do potpunog usvajanja i primjene ESA metodologije u svim proračunskim dokumentima, redovito bi se, pa i u Smjernicama – uz podatke po nacionalnoj – morali iskazivati i podaci prema europskoj statističkoj metodologiji. Takav zahtjev opetovano je postavljalo i Povjerenstvo za fiskalnu politiku.

### **Što se može iščitati iz ponuđenih brojki?**

U tekstu koji slijedi analiziraju se iznosi proračuna usvojenog u prosincu 2014., Smjernica prethodne Vlade usvojenih u srpnju 2015. i Smjernica nove Vlade usvojenih u veljači 2016. Kod iznosa za 2015. uspoređuju se *planirani* (iskazani u proračunu iz prosinca 2014.) i *ostvareni* (iskazani u Smjernicama iz veljače 2016.).<sup>2</sup> Konačno ostvarenje proračuna za prethodnu godinu Vlada po Zakonu o proračunu mora dostaviti Saboru tek do 1. lipnja 2016., pa se *ostvarenje* mora uzimati s krajnjim oprezom.

Ključna je brojka ovih Smjernica planirani deficit, daleko niži od već uobičajenih. Za 2015. je u proračunu planiran deficit od 12,542 mlrd. kuna, a ostvarenje je iznosilo 12,526 mlrd. kuna; za 2016. je prethodna Vlada u svojim Smjernicama planirala 10,462 mlrd. kuna, a nova Vlada planira 7,485 mlrd. kuna (vidi tabelu 1). Premda i dalje nije riječ o zanemarivom deficitu, pitanje je kakvi su izgledi da se to stvarno i dogodi.

Ova je Vlada optimističnija od prethodne. U 2016. predviđa 5% više prihode i 2% više rashode nego što ih je u svojim Smjernicama za 2016. predviđala prethodna, te 4% više prihode i gotovo nepromijenjene rashode od ostvarenih u 2015. No, ako se usporedi planirani proračun za 2015. i njegovo ostvarenje, prihodi su 2015. porasli samo 2%, a rashodi 1%.

No, uz pretpostavku da konačno ostvarenje proračuna 2015. neće bitno odstupati od iskazanog u ovim Smjernicama, Vlada 2016. u odnosu na 2015., kod glavnih stavki očekuje porast poreza (5%), pad doprinosa (5%). Kod stavki s nižim udjelom u strukturi ukupnih prihoda predviđa se drastičan porast prihoda od prodaje nefinancijske imovine (40%), pristojbi (31%) i pomoći (24%). Valja, međutim, podsjetiti da je prethodna vlada za 2015. planirala od prodaje nefinancijske imovine ostvariti 1,2 mlrd. kuna, a ostvareno je samo 450 mil. kuna, odnosno tek 39% od planiranoga! Kod pomoći razlika nije tako drastična, ali i tu je prethodna Vlada podbacila, ostvarivši 3% manje od planiranoga, dok ova Vlada predviđa porast od 24%.

Sve su vrste prihoda planirane u višim iznosima od prihoda koje je planirala prethodna Vlada, osim onih od prodaje proizvoda i roba, pruženih usluga i donacija, te od kazni i upravnih mjera. No, u ukupnoj strukturi prihoda oni su manje značajni, pa ni njihovo niže planiranje bitno ne mijenja opću sliku prihoda. U strukturi su najznačajniji porezi i doprinosi, pa ako se ostvari planirani gospodarski rast, moguće je i ostvarivanje viših prihoda iz tih izvora.

U 2016. viši se ukupni prihodi planiraju na temelju ostvarenih u 2015., ali i na temelju planiranog višeg gospodarskog rasta u 2016., ubrzanja privatizacije i jačeg korištenja sredstava EU-a. Ubrzavanje privatizacije i jače korištenje sredstava EU-a se od svake, pa tako i od ove Vlade i očekuje, no u kojoj su mjeri ostvareni viši prihodi od planiranih u 2015. znat će se tek kad se objavi stvarno ostvarenje proračuna 2015., a u kojoj će se mjeri ostvariti planirani gospodarski rast u 2016. ovisit će ne samo o domaćim, nego možda još i više o vanjskim čimbenicima (o rastu europskog gospodarstva, cijenama nafte, političkim krizama i sl.). Stoga se baš i ne može reći da su prihodi za 2016. planirani posebice oprezno.

<sup>2</sup> Postoje i [podatci Ministarstva financija o ostvarenju za 2015.](#), no kako su i oni preliminarni, u ovom se tekstu ipak radije koriste podatci dani u Smjernicama iz veljače 2016.

Deficit će, vjerojatno, najviše ovisiti o rashodnoj strani proračuna. Vlada planira gotovo nepromijenjene rashode u odnosu na ostvarenje 2015., no planira 2% više rashode od prethodne Vlade. Opet valja naglasiti da ostvarenje 2015. nije konačno. Vlada planira 10% veće subvencije od ostvarenja u 2015., te čak 27% veće od onih što ih je planirala prethodna Vlada. Zabrinjava i što se ne planira smanjivanje rashoda za zaposlene, a budući da je to druga najveća stavka ukupnih rashoda, ne djeluje utješno ni obrazloženje da je riječ o zaposlenima financiranim iz sredstava EU-a, a još manje da taj iznos uključuje i povećanje za minuli rad. Posebice zabrinjava što se i u 2017. i 2018. planira kontinuirano povećanje rashoda za zaposlene zbog korekcije za minuli rad i očekivani porast razine zaposlenosti! Ni kod najveće stavke rashoda – naknada koje iznose gotovo 40% rashoda poslovanja – nema pozitivnih naznaka, nego će čak biti i nešto više nego 2015. Na oprez navodi i planiranih 2% smanjenja materijalnih rashoda, jer je 2015. ostvarenje bilo čak 6% više od planiranog.

U Smjernicama nema ni riječi o fiskalnim pravilima i njihovom (ne)ispunjavanju, premda je i Povjerenstvo za fiskalnu politiku opetovano zahtijevalo da se procjena ispunjenja pravila mora navoditi u svim ključnim proračunskim dokumentima,<sup>3</sup> a nema ni tabele s projekcijom kretanja duga opće države. Budući da su fiskalna pravila i javni dug ključna pitanja ove države, to je u najmanju ruku iznenađujuće.

Od svake se vlade i u svakim smjernicama, a posebice od svake nove vlade, očekuje da će jasno i strukturirano iskazati ciljeve svoje ekonomske politike i buduće ponašanje u zadanom, ali i u eventualno izmijenjenom makroekonomskom i fiskalnom okviru, da će ih predočenim brojkama u financijskim planovima adekvatno argumentirati. Kod razlike između sredstava potrebnih za provedbu ili promjenu postojećih programa i aktivnosti i sredstava potrebnih za provedbu novih programa i aktivnosti, neophodno je detaljno obrazloženje novih programa i aktivnosti, te njihovih očekivanih učinaka. Smjernice to ne nude i morat će se pričekati prijedlog proračuna. No, ako u njemu ne bude nekih posebnih iznenađenja, stječe se dojam da se ne planiraju značajnije strukture reforme ili da će tempo provođenja eventualnih reformi biti vrlo spor.

### **Čemu bi smjernice trebale služiti?**

S obzirom na praksu prethodnih vlada, a i ove sadašnje, uvijek i iznova se mora naglašavati značaj smjernica i objašnjavati razloge zašto bi se – osim na Vladi – o njima trebalo raspravljati i u Saboru. Prema **Najboljim praksama proračunske transparentnosti** OECD-a, smjernice trebaju prikazati strateške ciljeve vlade u budućem razdoblju i potaknuti rasprave o proračunu. Na taj način javnost, gospodarstvo i investitori mogu stvoriti primjerena očekivanja i razumjeti vezu između politika koje će se provoditi i proračunskih prihoda, rashoda, zaduživanja i otplata duga. Kvalitetnije smjernice omogućuju i sastavljanje kvalitetnijeg proračuna, jer se tako bolje formulira proračun unutar samog državnog aparata, odnosno kod samih proračunskih korisnika. Bez odgovarajuće rasprave o smjernicama, proračunski proces se svodi na utvrđivanje limita za proračunske korisnike i preveliki se dio proračuna prepušta diskrecijskom odlučivanju ministra financija i vlade. Takav proces potiče proračunske korisnike da postavljaju prevelike zahtjeve i pokušavaju iskamčiti više od limitiranih iznosa.

Smjernice se u mnogim državama raspravljaju u parlamentu. Primjerice, Kanada je, sredinom 1990-ih, suočena s izrazitim fiskalnim problemima, želeći senzibilizirati javnost i stvoriti okruženje u kojem će se lakše provesti bolne mjere, u raspravu o smjernicama uključila Parlament, pa time i opoziciju. Kanadski ministri financija otada redovito izlažu smjernice pred parlamentarnim odborom i to je **jedan od najznačajnijih i medijski najšire popraćenih trenutaka u kanadskom godišnjem proračunskom procesu.**

Da bi se o smjernicama raspravljalo u Saboru, potrebno je promijeniti Zakonom o proračunu definirani proračunski kalendar, tako da se one donose znatno ranije. Kako Nacionalni program reformi i Program konvergencije moraju biti gotovi do kraja travnja tekuće godine, nema razloga da se Smjernice čekaju do kraja srpnja. Vlada bi u tom slučaju imala vremena razmotriti i stavove saborskih zastupnika i javnosti, a i proračunski bi korisnici imali dovoljno vremena za upućivanje suvislih proračunskih

<sup>3</sup> *Fiskalna pravila* trebaju pridonijeti osiguranju i održavanju fiskalne discipline, transparentnosti, te srednjoročne i dugoročne održivosti javnih financija, a njihovu primjenu razmatra i ocjenjuje *Povjerenstvo za fiskalnu politiku* (detaljnije u *Zakonu o fiskalnoj odgovornosti*).

prijedloga, a ne kao što se iz godine u godinu događa (pogotovo što smjernice često kasne) da ih moraju isporučiti gotovo preko noći, a ponekad čak i u roku od samo par sati.

A da bi smjernice ponudile suvislu osnovu za kvalitetnu pripremu proračuna, prema **Uputama za transparentnost vladinih proračunskih dokumenata** morale bi sadržavati: vladina očekivanja o domaćim i međunarodnim makroekonomskim uvjetima i pokazateljima; dugoročne ciljeve ekonomske i fiskalne politike s prikazom uloge fiskalne u ekonomskoj politici, analizu različitih scenarija i konkretne procjene potreba zaduživanja i otplate duga; strategije novih sektorskih politika i utjecaj proračuna na pojedinačne sektore, funkcijsku i ekonomsku klasifikaciju rashoda, međuvladine transfere (dotacije) i razlike između prethodne godine i planiranog razdoblja; očekivanje poreznih i ostalih prihoda i analizu mogućih utjecaja na njihovo ostvarenje; procjene očekivanih troškova svih novih politika koje će se u planiranom razdoblju poduzimati. Nije dobro što smjernice u Hrvatskoj većinu toga nikada ne sadrže ili sadrže tek djelomično. Zbog opisanih manjkavosti i ovog će se puta više znati tek kad Vlada predstavi prijedlog proračuna za 2016. Valja se nadati da će barem u njemu biti nekih ugodnih iznenađenja.

### **Kako dalje?**

Dugoročno, Vlada bi za smjernice trebala odrediti raniji datum u proračunskom kalendaru i uvesti obvezu da se o njima raspravlja u Saboru. Osim toga, sve financije države bi se u svim segmentima morale voditi po europskoj (ESA 2010) metodologiji, a dok se to ne ostvari u svim proračunskim dokumentima bi se morali barem svi agregatni iznosi iskazivati i po nacionalnoj i po europskoj metodologiji.

Kratkoročno, uz izradu proračuna za 2016., ne smije se zaboraviti ni proračun za 2017. i projekcije za 2018.-19. Proračun 2016. trenutno se – i s pravom – postavlja kao pitanje života ili smrti i za državu i za Vladu, no ukoliko se želi konačno uvesti reda u proračunski proces i kvalitetno planirati proračune, neophodno je striktno pridržavanje proračunskog kalendara zadanog postojećim Zakonom o proračunu. To znači da već u 2016. treba donijeti:

- do kraja veljače – Uputu za izradu strateških planova za 2017.-19.;
- do kraja ožujka – Strateške planove;
- do kraja travnja – Nacionalni program reformi i Program konvergencije;
- do kraja srpnja – Smjernice ekonomske i fiskalne politike;
- do 15. kolovoza – Upute za izradu prijedloga proračuna.

Saborski zastupnici, mediji i javnost mogu uz pomoć **Kratkog vodiča kroz proces državnog proračuna**, pratiti odvijanje proračunskog procesa za 2017.-19. Pritom trebaju zahtijevati da se – od Uputa za izradu strateških planova do Uputa za izradu prijedloga proračuna – sve odvija u skladu sa Zakonom o proračunu te da se pravovremeni i potpuni dokumenti donose i predstavljaju pravovremeno i transparentno u skladu s najboljim praksama međunarodnih institucija: **OECD-a**, **MMF-a**, **GIFT-a** i **OBS-a**.

**Tabela 1. Ukupni prihodi, rashodi i deficit državnog proračuna, u mil. kuna**

	2015.		2016.		Indeksi		
	Usvojeni proračun	Smjernice nove Vlade	Smjernice stare Vlade	Smjernice nove Vlade	4/3x100	2/1x100	4/2x100
	1	2	3	4	5	6	7
<b>Ukupni prihodi</b>	<b>106.433</b>	<b>108.191</b>	<b>107.440</b>	<b>112.951</b>	<b>105</b>	<b>102</b>	<b>104</b>
6 Prihodi poslovanja	105.265	107.741	106.979	112.321	105	102	104
61 Prihodi od poreza	64.001	65.803	65.748	68.864	105	103	105
62 Doprinosi	23.375	23.218	21.601	22.128	102	99	95
Pomoći iz inozemstva i od subjekata unutar općeg proračuna	7.292	7.088	8.473	8.823	104	97	124
63							
64 Prihodi od imovine	2.490	2.714	2.518	2.558	102	109	94
Prihodi od upravnih i administrativnih pristojbi, pristojbi po posebnim propisima i naknada	2.081	2.575	2.570	3.368	131	124	131
65							
Prihodi od prodaje proizvoda i roba te pruženih usluga i prihodi od donacija	1.045	1.405	1.068	934	87	134	66
66							
Prihodi iz nadležnog proračuna i od HZZO-a temeljem ugovornih obveza	4.326	4.339	4.348	5.064	116	100	117
67							
Kazne, upravne mjere i ostali prihodi	656	599	653	582	89	91	97
68							
Prihodi od prodaje nefinancijske imovine	1.168	450	461	630	137	39	140
7							
<b>Ukupni rashodi</b>	<b>118.975</b>	<b>120.717</b>	<b>117.902</b>	<b>120.436</b>	<b>102</b>	<b>101</b>	<b>100</b>
3 Rashodi poslovanja	115.715	117.306	115.527	117.150	101	101	100
31 Rashodi za zaposlene	24.676	25.052	24.321	25.017	103	102	100
32 Materijalni rashodi	10.141	10.758	9.501	10.505	111	106	98
34 Financijski rashodi	11.092	11.129	11.299	11.187	99	100	101
35 Subvencije	6.054	6.592	5.714	7.283	127	109	110
Pomoći dane u inozemstvo i unutar opće države	12.374	12.716	12.483	12.298	99	103	97
36							
Naknade građanima i kućanstvima na temelju osiguranje i druge naknade	45.022	45.331	44.806	45.595	102	101	101
37							
Ostali rashodi	6.355	5.728	7.403	5.265	71	90	92
38							
Rashodi za nabavu nefinancijske imovine	3.260	3.411	2.375	3.287	138	105	96
4							
<b>Ukupni prihodi</b>	<b>106.433</b>	<b>108.191</b>	<b>107.440</b>	<b>112.951</b>	<b>105</b>	<b>102</b>	<b>104</b>
<b>Ukupni rashodi</b>	<b>118.975</b>	<b>120.717</b>	<b>117.902</b>	<b>120.436</b>	<b>102</b>	<b>101</b>	<b>100</b>
<b>Deficit</b>	<b>12.542</b>	<b>12.526</b>	<b>10.462</b>	<b>7.485</b>	<b>72</b>	<b>100</b>	<b>60</b>

Izvori: 1. *Državni proračun Republike Hrvatske za 2015. i projekcije za 2016. i 2017. godinu* (2.12.2014.)

2. i 4. *Smjernice za izradu državnog proračuna RH za 2016. i projekcija za 2017. i 2018.* (25.2.2016.)

3. *Smjernice ekonomske i fiskalne politike za razdoblje 2016.-2018.* (30.7.2015.)