

# AKTUALNI OSVRT

## Rebalans državnog proračuna za 2012. godinu: nerealistično planiranje proračuna i/ili nesposobnost provedbe planiranog

dr. sc. KATARINA OTT, Institut za javne financije, Zagreb

---

**Vlada je predstavila Prijedlog izmjena i dopuna državnog proračuna Republike Hrvatske za 2012. godinu<sup>1</sup> (ili rebalans) točno na datum – 15. studenog – kad je po Zakonu o proračunu morala utvrditi i Saboru proslijediti Prijedlog proračuna za 2013-15.**

---

Kako je u roku od nekoliko dana najavljen i taj Prijedlog, Vlada nije ostavila javnosti, a ni samoj sebi, vremena za analizu rebalansa i izvođenje neophodnih zaključaka na temelju kojih bi se mogli bolje planirati proračuni za iduće godine. To je tek **nastavak dosadašnje prakse kašnjenja<sup>2</sup>**, jer su i Strategije Vladinih programa kasnile dva mjeseca, a Smjernice ekonomske i fiskalne politike mjesec i pol. A proračunski je kalendar zadan Zakonom o proračunu upravo zato da bi bilo dovoljno vremena za analize, rasprave i usvajanje najboljih odabira za buduće fiskalne politike države.

Datum za objavu rebalansa nije Zakonom utvrđen, jer do njega dolazi ako se tijekom proračunske godine ustanovi da su proračunski prihodi procijenjeni nerealno, ili se pojave nepredviđeni rashodi. Mogu ga izazvati nepredviđene okolnosti u domaćem ili svjetskom gospodarstvu, ali može biti i posljedica nesposobnosti Vlade da realno planira prihode i rashode. Premda bi se rebalansi trebali događati samo u izvanrednim okolnostima (Irska je, primjerice u razdoblju 1996-2010. imala samo jedan rebalans proračuna i to u kriznoj 2009. godini), u Hrvatskoj su uobičajena pojava, pa su tako **prethodne vlade u razdoblju od 11 godina imale čak 14 rebalansa<sup>3</sup>**.

Budući da ovaj rebalans nije uzrokovan podbačajem prihoda, već prekoračenjem rashoda, ovaj se tekst bavi isključivo s iskazanim povećanjima rashoda.

*Državni rashodi* se sastoje od rashoda poslovanja i rashoda za nabavu nefinancijske imovine. *Rashodi poslovanja* su rebalansom povećani za 1,9 milijardi kuna (1,1 milijarda za zaposlene, 458,3 milijuna za naknade građanima i kućanstvima, 415,8 milijuna za financijske rashode, te 379,8 milijuna za subvencije).<sup>4</sup> *Rashodi za nabavu nefinancijske imovine* smanjeni su za 424 milijuna. Na što ukazuju razlike iznosa planiranih krajem veljače i iskazanih sada u studenom, u razmaku manjem od devet mjeseci?

---

<sup>1</sup> Vlada RH, 2012. *Nacrt prijedloga izmjena i dopuna Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2012. godinu*. 61. sjednica Vlade, 15. studeni 2012.

<sup>2</sup> Ott, K., 2012. "Osvrt na Smjernice ekonomske i fiskalne politike za razdoblje 2013-15". *Aktualni osvrti*, br. 40, 3. rujna 2012. Zagreb: Institut za javne financije.

<sup>3</sup> Beš, D. i Ott, K., 2012. "Kratka povijest rebalansâ hrvatskog državnog proračuna 1999-2009". *Newsletter*, br. 50, kolovoz 2010. Zagreb: Institut za javne financije.

<sup>4</sup> Zbroj svih povećanih rashoda poslovanja veći je od ukupnog povećanja tih rashoda, jer su istovremeno za 450 milijuna smanjeni materijalni rashodi, pomoći dane u inozemstvo i unutar općeg proračuna, te ostali rashodi.

Najveće povećanje rashoda – za zaposlene – ostavimo za kraj i krenimo od *rashoda za nabavu nefinancijske imovine* koji su značajno smanjeni. Iako fiskalna konsolidacija podrazumijeva smanjivanje rashoda, nije dobro ako se prije svega smanjuju rashodi za nabavu nefinancijske imovine. To jednostavno znači da se ne ostvaruju kapitalni projekti na kojima Vlada temelji plan oporavka države. Obrazloženje prema kojem se „ne odustaje ni od jednog kapitalnog projekta, već za neke od planiranih projekata priprema natječajne dokumentacije traje nešto duže“, ukazuje na nerealistično planiranje vremena potrebnog za pripremu projekata, pa posljedično i na nerealistično početno planiranje proračuna.

*Subvencije* su neznatno (za manje od 1%) smanjene trgovačkim društvima u javnom sektoru, ali su zato značajno (10,5%) povećane trgovačkim društvima, poljoprivrednicima i obrtnicima izvan javnog sektora. Gotovo 60% tog povećanja odnosi se na brodogradnju, oko 30% na poticanje poljoprivredne proizvodnje i intervencije na tržištu, a ostatak, primjerice, na aktivnu politiku zapošljavanja, prerađivačku industriju, turizam, tradicionalne obrte, obrazovanje za poduzetništvo i obrtništvo, poduzetništvo žena. Glavnina povećanja se pojašnjava povećanjem potpora „u postupku restrukturiranja brodogradilišta Split sukladno Prijedlogu ugovora o prodaji i prijenosu dionica Brodograđevne industrije Split i DIV brodogradnje“. No, ako i zanemarimo realističnost i isplativost te i takve prodaje, zbog nedovoljnih informacija o postupku pregovora postavlja se pitanje nije li to još jedan pokazatelj nerealističnog planiranja kapaciteta Vlade za vođenje tako krupnih poslova, pa posljedično i za planiranje proračuna? Priča s brodogradnjom nažalost nije završena, dosta će nas koštati i u idućim proračunima, ali se valja nadati da bi ulazak Hrvatske u EU ipak mogao dovesti do njenog raspleta, te da brodogradnja - barem u budućnosti - neće biti jedan od glavnih uzroka rebalansa proračuna.

*Financijski rashodi* odnose se na „kamate koje rastu ponajviše zbog polugodišnje otplate kamata po obveznicama izdanim u ovoj godini i preuzetih obveza po kreditima brodogradilišta“. Budući da je **Vlada preuzela obveze brodogradilišta još u travnju**<sup>5</sup>, a **i odluku o izdavanju obveznica je donijela još u prvoj polovici godine**<sup>6</sup>, kako to da već ranije nije uočila neminovnost tih dodatnih rashoda?

Porast *naknada građanima i kućanstvima* prije svega je izazvan povećanjem rashoda za zaposlene u zdravstvenim ustanovama (čak 510,4 milijuna kuna). Zašto se ti rashodi (o kojim ustanovama i kojim zaposlenima je riječ?) nalaze među naknadama građanima i kućanstvima na temelju osiguranja i drugim naknadama, a ne u rashodima za zaposlene (pozicija 37 umjesto 31)? Da su ta dva iznosa prikazana na istom mjestu, rashodi za zaposlene bi porasli 1,6, a ne 1,1 milijardu kuna. Zašto se stvara **iskrivljena slika o stvarnim namjenama pojedinih rashoda**?<sup>7</sup>

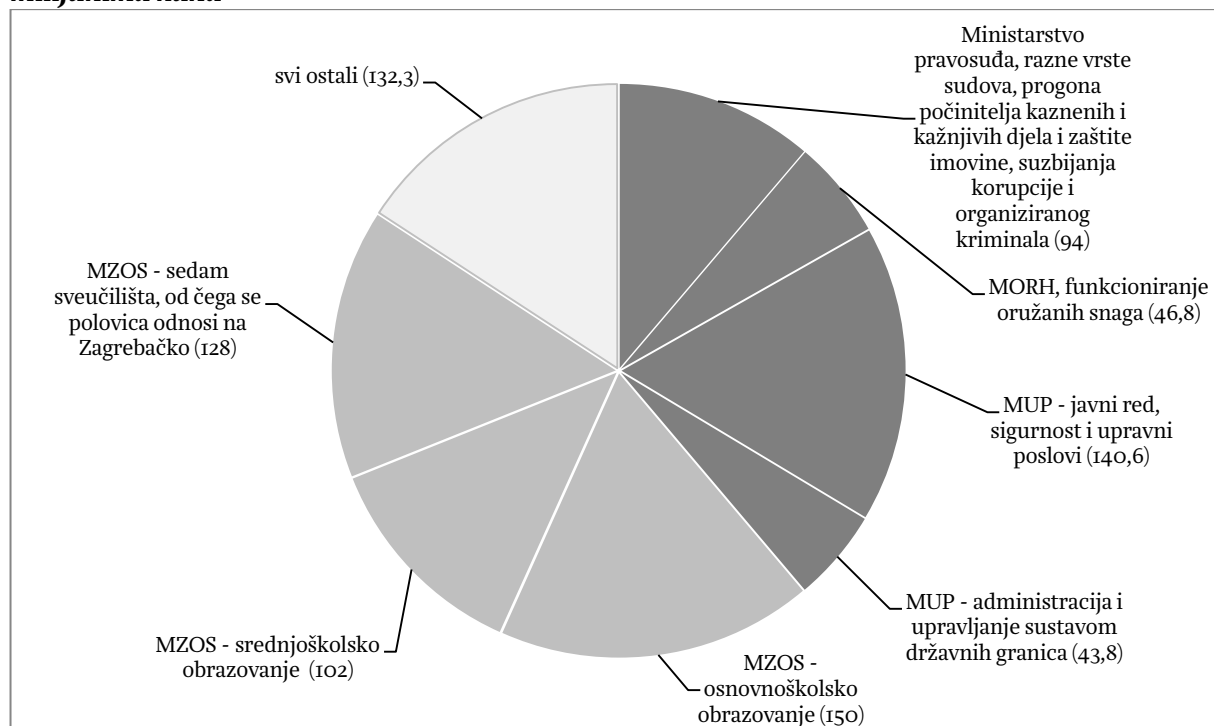
*Rashodi za zaposlene* se sastoje od bruto plaća, ostalih rashoda za zaposlene i doprinosa na plaće. Budući da bruto plaća određuje doprinose na plaće, a poprilično i ostale rashode za zaposlene, te budući da su rashodi za bruto plaće najviše pridonijeli porastu ukupnih rashoda državnog proračuna (837,5 milijuna rashoda za bruto plaće iznosi 86% rashoda za zaposlene, te 44% ukupnih rashoda poslovanja), vrijedi ih detaljnije pogledati.

<sup>5</sup> Vlada RH. *Telefonska sjednica Vlade Republike Hrvatske*. 25. travnja 2012.

<sup>6</sup> Vlada RH. *Novosti i najave. Vlada preuzela kreditne obveze 3.maja, Brodotrogira i Brodosplita*. 5. travnja 2012.

<sup>7</sup> Bronić, M., 2012. „Rebalans državnog proračuna za 2012. godinu: zašto rastu rashodi državnog proračuna?“ *Aktualni osvrti*, br. 43, 19. studeni 2012. Zagreb: Institut za javne financije.

**Grafikon: Povećanje rashoda za bruto plaće zaposlenih u rebalansu proračuna za 2012., u milijunima kuna\***



Izvor: Izvor: Vlada RH (2012)  
\*samo proračunska pozicija 311

Iz grafikona je lako zaključiti da se preko 45% porasta *rashoda za bruto plaće* odnosi na obrazovanje (osnovno, visoko i srednje), a gotovo 40% na razne oblike sigurnosti i zaštite (prije svega MUP). Preostalih 15% se uglavnom odnosi na HZZO, Ministarstvo poljoprivrede, Urede državne uprave u županijama, HZZ i HZMO, ali u njemu participiraju i brojni, znatno manji korisnici (npr. HNK Zagreb povećava rashode za bruto plaće za 2,3 milijuna kuna). Još jednom valja napomenuti da se grafikon odnosi samo na 837,5 milijuna kuna povećanja rasta rashoda za bruto plaće zaposlenih (pozicija 311), bez rashoda za zaposlene u zdravstvenim ustanovama, koji se vode pod naknadama građanima i kućanstvima na temelju osiguranja i drugim naknadama (pozicija 37). Ispravno evidentiranje svih, pa i tih, stavki u proračunu pružilo bi drugačiju sliku, ali to iz ovog dokumenta nije moguće iščitati.<sup>8</sup>

Budući da u devet mjeseci - koliko je prošlo od usvajanja proračuna za ovu godinu do njegova rebalansa - nije bilo nepredviđenih okolnosti ni u domaćem ni u svjetskom gospodarstvu, zbog čega je Vlada tako nerealno planirala prihode i rashode? Nerealno planiranje prihoda i rashoda, dovelo je neminovno i do značajnih razlika na računu financiranja. Osim toga, država ove godine neće, nažalost, ostvariti planiranih 2 milijarde kuna primitaka od prodaje dionica i udjela u glavnicama kreditnih i ostalih financijskih institucija u javnom sektoru. Premda za taj promašaj u planiranju nema obrazloženja, može se pretpostaviti da je riječ o planiranim, a neostvarenim prodajama Croatia osiguranja i Hrvatske poštanske banke. No, zato se izdavanjem vrijednosnih papira država zadužuje za čak 3,7 milijardi više od planiranog iznosa.

Velika je šteta što je zbog nerealističnog planiranja proračuna i/ili zbog nesposobnosti provedbe planiranog, izgubljena još jedna godina. A riječ je baš o prvoj godini mandata koja se za svaku vladu smatra najpogodnijom za provođenje bilo kakvih mjera, posebice onih „nezgodnih“. Na taj način, nažalost, nije učinjeno dovoljno da se značajnije poprave državne financije.

<sup>8</sup> Valja i po tko zna koji put napomenuti da bi snalaženje u proračunskim dokumentima bilo znatno olakšano da se na web stranicama Vlade, umjesto u pdf-u, objavljuju u excelu. Budući da ih Ministarstvo financija sasvim sigurno izrađuje u excelu, nudi li ih Vlada samo građanima u pdf-u ili ih i sama dobiva u tom obliku?