

AKTUALNI OSVRT

Vlada i državne financije - clean start ili clean stop

dr. sc. ANTO BAJO, Institut za javne financije, Zagreb

Vlada je 8. siječnja 2013. objavila preliminarne rezultate projekta **Clean start „Analize postojećeg stanja u državnim tijelima i trgovačkim društvima s konceptom poboljšanja efikasnosti upravljanja“**¹. Na projektu su radile tri konzultantske i jedna javna znanstveno istraživačka institucija. Cilj projekta je napraviti sliku zatečenog stanja prije 1. siječnja 2012. i okvirni prijedlog mjera za promjene. Preliminarni rezultati izvještaja ukazuju da Vlada u kratkom roku treba unaprijediti evidenciju imovine i obveza države i javnih poduzeća, aktivirati upravljanje javnim dugom, a kod proračunskih korisnika i trgovačkih društava u vlasništvu države aktivirati financijsko upravljanje.

Clean start podijeljen je u četiri tematske cjeline. Clean start A većim dijelom bavi se analizom obveza u sustavu zdravstva, mirovinskoga osiguranja i zapošljavanja (Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje, Ministarstvo zdravlja, Ministarstvo socijalne politike i mladih, Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje i Hrvatski zavod za zapošljavanje). Veći dio analize usmjerio se na pitanje imovine, a naročito na visinu i strukturu obveza u sustavu zdravstva u kojima su prepoznate visoke izvanbilančne obaveze (koje nisu samo specifične u sustavu zdravstva nego i u javnim poduzećima). Clean start B analizira poslovanje Hrvatske radio televizije, Ministarstva znanosti, obrazovanja i sporta, Uprave za E-Hrvatsku, Državnog ureda za upravljanje državnom imovinom, Fonda za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost i Hrvatskog centra za razminiranje. Analizirani su rashodi i detektirane mogućnosti ušteda. Većina nalaza gotovo je identična prethodnim nalazima komercijalnih i državnih revizija. Clean start C analizira široki raspon tema od vizija, misija i ciljeva, preko organizacije, broja i strukture zaposlenih, izvršavanja proračuna do ocjena ekonomske politike rađene posredstvom ministarstava financija, gospodarstva i poljoprivrede. Ista analiza obavljena je i na primjeru javnih poduzeća Hrvatske elektroprivrede, Hrvatskih voda i Hrvatskih šuma. U Clean start D fokus je na analizi Ministarstva mora, prometa i infrastrukture, a posebice javnih društava (22) za neka od kojih su autori Clean starta obavljali godišnju reviziju. U tom je dijelu jedna od njih obavila kreditnu analizu, izračunala pokazatelje (financijske i nefinancijske) i u zaključcima se usmjerila na mogućnosti i ograničenja investiranja u sektoru prometa.

U analizama Clean starta nije postojala unaprijed dogovorena metodologija rada. Korištene su metode po vlastitom odabiru i to od kreditne analize, analize financijskih izvještaja, intervju a do korištenja rezultata iz analiza primarnih i sekundarnih znanstvenih i stručnih publikacija.

¹ Vlada RH, 2013. *Analize postojećeg stanja u državnim tijelima i trgovačkim društvima s konceptom poboljšanja efikasnosti upravljanja*. Prezentacija projekta *Clean start*, 8. siječnja 2012.

Temeljem postojećih analiza iz Clean starta i prethodnih analiza Instituta za javne financije, u nastavku se pruža sažetak pouka, glavnih mjera, nalaza i preporuka usmjerenih na konsolidaciju i poboljšanje upravljanja državnim financijama u Hrvatskoj.

Godišnji izvještaji mjerodavnih ministarstava. Autori Clean starta nisu mogli koristiti godišnje izvještaje mjerodavnih ministarstava (izuzetak je Ministarstvo financija). Problem je što ministarstva rijetko izrađuju godišnje izvještaje ili ih ne objavljuju na svojim internetskim stranicama. U godišnjem izvještaju svako mjerodavno ministarstvo trebalo bi napraviti „inventuru“ imovine i obveze, ali i popisati djelatnike, materijalne troškove, te objasniti sve aktivnosti tijekom godine, usklađene s njihovom misijom, ciljevima i strategijom razvoja. U tim izvješćima treba obuhvatiti i poslovanje javnih društava koja su u mjerodavnosti ministarstva. (Npr. Godišnji izvještaj Ministarstva gospodarstva - pored usporedbe planiranih i ostvarenih ciljeva i aktivnosti - treba sadržavati i analizu 17 društava u većinskom vlasništvu države).

Fokus na imovinu i obveze države. Umjesto bavljenja prihodima i rashodima Vlada i mjerodavna ministarstva trebaju se baviti imovinom i obvezama. Glavni su problemi države vezani uz imovinu i obveze i njihovo upravljanje, naročito nefinancijsku imovinu za koju nema objedinjenog popisa niti utvrđene vrijednosti. Sudeći po dostupnim informacijama korištenim u analizama, i više je nego jasno da se sustav financijskog izvještavanja u javnom sektoru poboljšao, a u središtu pozornosti nije izvještaj o prihodima i rashodima (račun dobiti i gubitka) nego bilance izvanproračunskih korisnika i javnih društava. Svako ministarstvo već sada treba izraditi konsolidiranu bilancu (imovine i obveza) jer su one temelj za izradu ukupne bilance države. Na strani obveza naročito je problematična visina i struktura obveza trgovačkih društava i institucija u sustavu zdravstva (uglavnom bolnica).

Upravljanje javnim dugom. Koliki je javni dug Hrvatske? Ako se priklonimo [priručniku o Statistici duga javnog sektora MMF-a](#)² tada u javni dug Hrvatske treba uključiti obveze ne samo proračuna opće države nego i društava u većinskom vlasništvu države. Pored izravnih obveza, Ministarstvo financija mora voditi računa o potencijalnim i nepodmirenim, a dospjelim obvezama iz sustava zdravstva. U gotovo svim analizama ističu se problemi visokih izravnih i potencijalnih obveza u javnom sektoru, a ne samo u proračunskom sustavu. To je i više nego dovoljan signal Vladi da veću pozornosti posveti unapređenju upravljanja javnim dugom. Vlada i Ministarstvo financija moraju proširiti obuhvat javnog duga, obavljati redovite kreditne i analize rizika te u većoj mjeri pratiti i upravljati rizicima dospjeća potencijalnih obveza, naročito po izdanim jamstvima. Upravljanje javnim dugom treba razvijati u sklopu Ministarstva financija. O nekom drugom organizacijskom ustrojstvu treba razmišljati tek kada se uspostave sve funkcionalnosti u sustavu upravljanja javnim dugom i poboljša transparentnost informacija o javnom dugu. Već sada Vlada treba napraviti cjelovitu reviziju upravljanja javnim dugom.

Konsolidacije proračuna i financijskih izvještaja proračunskih korisnika i javnih društava. Financijsko poslovanje ministarstava nije moguće pratiti bez analize vezanih javnih društava koja su glavni tražitelji dodatne likvidnosti i uzročnici rasta državnih subvencija i jamstava. Potrebno je i konsolidirati financijsko poslovanje ministarstava s njihovim proračunskim korisnicima i društvima u njihovoj mjerodavnosti. Tako je potrebno obaviti konsolidaciju proračuna Ministarstva znanosti, obrazovanja i sporta (s prihodima, rashodima te imovinom i obvezama svih njegovih proračunskih korisnika), Ministarstva mora, prometa i infrastrukture, Ministarstva gospodarstva, Ministarstva poljoprivrede, Ministarstva turizma pa i Ministarstva unutarnjih poslova. Sva ta ministarstva sudjeluju i utječu na upravljanje trgovačkih društava koja su u njihovoj mjerodavnosti.

Od evidencija financijskih transakcija do financijskog upravljanja. U javnome sektoru Hrvatske nije zaživjela praksa financijskog upravljanja. U sustavu proračuna i u financijskom poslovanju javnih društava još uvijek je naglasak na evidentiranju financijskih transakcija, a potpuno je zanemaren aspekt financijskog upravljanja i upravljanja rizicima. Razloge nepostojanja financijskog upravljanja treba potražiti u analizi stručnih kvalifikacija djelatnika zaposlenih u financijskim službama mjerodavnih ministarstava, proračunskih korisnika i javnih društava. Upravo je Vlada trebala Clean start početi s utvrđivanjem stručnih kvalifikacija djelatnika koji se bave financijama,

² IMF, 2011. *Public Sector Debt Statistics, Guide for Compilers and Users*. Washington: International Monetary Fund.

računovodstvom i financijskim upravljanjem u mjerodavnim ministarstvima i javnim društvima. Možda bi analiza pokazala da u odjelima za poslovanje - organizacijskim jedinicama – nema dovoljno ekonomista koji na tehničkoj i operativnoj razini trebaju osigurati pretpostavke za financijsko upravljanje. Bez takvih analiza cijeli proces financijskog upravljanja, kao tehničke kategorije, ostat će i dalje ispolitiziran.

Edukacija o financijskom upravljanju. I više nego prije, analiza Clean starta pokazala je nužnost i potrebu za dodatnom edukacijom djelatnika prve razine managementa (zamjenika i pomoćnika ministara) o financijskom upravljanju. Za rješenje tih problema potrebno je stalno educirati kako postojeće djelatnike u financijskim službama države, proračunskih i izvanproračunskih korisnika i javnih društava tako i donositelje odluka. Tijekom godine potrebno je organizirati kratke tečajeve i brifinge jer osobe koje dolaze u sustav državne uprave često tek pod kraj mandata „pohvataju konce“ državnih financija i shvate načela i sustav funkcioniranja države.

Strategija i strateško upravljanje. U Hrvatskoj ne postoji definicija strukturnih reformi niti su jasno utvrđeni troškovi provedbe prošlih, ali i postojećih (predloženih) strukturnih reformi. U novim gospodarskim strategijama treba vezati planove s izvorima i mogućnostima financiranja i pretočiti ih u programe i proračune. Bez toga nije moguć uspjeh reformi. Mjerodavna ministarstva moraju dobro definirati misije, vizije i ciljeve poslovanja, a priprema i provedba sektorskih strategija mora biti u mjerodavnosti stručnih tijela koja će koordinirati čelnici vlade i mjerodavnih ministarstava. Potrebno je vezivati strategije javnih poduzeća uz strategije mjerodavnih ministarstava. Problem može biti slabo razumijevanje cijelog procesa izrade strategija, programa i njihovo vezivanje uz strateško planiranje proračuna na razini Vlade, a zatim i slabo prenošenje preporuka mjerodavnim ministarstvima i proračunskim korisnicima.

Od clean starta do clean stopa. Od Vlade je teško očekivati da će u jednom mandatu napraviti clean start i obaviti potrebna restrukturiranja i konsolidacije javnog sektora. Međutim, Vlada se u kratkom roku treba pomaknuti od prakse evidencije financijskih transakcija i viđenja Državnog proračuna i financijskih planova javnih društava kao prolaznog “uplatno-isplatnog računa“ i usmjeriti se na razvoj dobrih praksi financijskog upravljanja.