

NEWSLETTER



Institut za javne financije, 10000 Zagreb, Katančićeva 5, Hrvatska

p.p. 320; tel: (385 1) 48 19 363; fax: 48 19 365; e-mail: ured@ijf.hr; www.ijf.hr

Broj 13, prosinac 2003.

Vjekoslav Bratić

U čijim je rukama proračunski proces u Hrvatskoj?

Sabor ne obavlja kvalitetno svoju ulogu u proračunskom procesu. Razlog tome je inferioran položaj u usporedbi s Vladom, nedostatak infrastrukture poput ureda, sredstava, te proračunsko i vremensko ograničenje. Za kvalitetniji rad Sabora nužno je povećati sredstva za usavršavanje uposlenika, kontinuirano ili dodatno obrazovati i zastupnike, osnovati proračun Odbora za financije i državni proračun, unaprijediti rad tog odbora te poboljšati komunikaciju između Ministarstva financija, Vlade, Sabora i posebice Odbora za proračun. Posebno je bitno da Vlada odnosno Ministarstvo financija pravodobno i kvalitetno informira Sabor odnosno Odbor za proračun o svim za proračun relevantnim temama.

Na koji način funkcioniraju Sabor, Vlada i Ministarstvo financija?

Analiziramo li rad Sabora u proračunskim pitanjima, utvrdit ćemo da to tijelo ne obavlja kvalitetno svoju ulogu u proračunskom procesu i raspravi o proračunu. Glavni su razlozi, između ostaloga, inferioran položaj s obzirom na Vladu, nedostatak infrastrukture poput ureda i sredstava, te proračunsko i vremensko ograničenje.

Hrvatska je 2003. godine donijela novi Zakon o proračunu (NN 96/03). Prema tom zakonu, državni proračun je akt kojim se procjenjuju prihodi i pri-

mici te utvrđuju rashodi i izdaci države za jednu godinu u skladu sa zakonom, a donosi ga Sabor. Osnovu uspješnog funkcioniranja proračunskog procesa čine fiskalne (proračunske) institucije (Sabor, Vlada, Ministarstvo financija i Državni ured za reviziju), od kojih su ključne prve tri. Nužna je pretpostavka normalnoga i kvalitetnog funkcioniranja tih triju institucija u proračunskom procesu postojanje vlastitih proračuna te stalna izobrazba zaposlenih. Stoga radi što boljeg uvida u to donosimo proračune tih triju institucija u proračunskom procesu i situaciju posljednjih šest godina, s izdacima za stručno usavršavanje uposlenika.

Institut za javne financije bavi se ekonomskim istraživanjima i analizama vezanim uz razne vidove javnih financija poput proračuna, poreza i carina. Tom djelatnošću usmjeren je na razne ekonomske, pravne i institucionalne teme važne za zdrav dugoročni ekonomski razvoj Hrvatske. Kako bi se javnosti omogućilo da bolje razumije određena pitanja, u Newsletteru se povremeno objavljuju stručne i nezavisne analize ekonomskih pitanja. Stavovi izraženi u člancima objavljenim u Newsletteru izražavaju mišljenja autora koja ne moraju neminovno odražavati i mišljenje Instituta kao institucije. Potpuni tekst Newslettera na hrvatskom i na engleskom jeziku nalazi se i na Internet adresi: <http://www.ijf.hr/newsletter>.

Tablica 1. Proračuni triju najvažnijih proračunskih institucija u Hrvatskoj od 1998. do 2003. godine (u milijunima kuna u tekućim cijenama)

	1998.	1999.	2000.	2001.	2002.	Plan 2003.
Sabor	83,5	138,0	126,6	114,1	113,2	105,3
- stručno usavršavanje uposlenika	0,15	0,21	0,05	0,1	0,17	0,15
Vlada	172,2	175,6	168,7	188,7	181,7	186,7
- stručno usavršavanje uposlenika	0,15	0,14	0,03	0,03	0,014	0,08
Ministarstvo financija	10.394,9	9.736,1	16.190,9	13.659,9	14.816,7	16.880,2
- stručno usavršavanje uposlenika	4,5	0,3	0,2	0,3	0,0	0,9

Izvor: Izvršenja proračuna 1998 - 2002, Plan proračuna 2003.

Osim prve promatrane godine, iznosi izdvajani za funkcioniranje Sabora posljednjih šest godina konstantno su smanjivani. Bilo bi zanimljivo vidjeti razloge višemilijunskog povećanja proračunskih izdataka za vrhovno zakonodavno tijelo tijekom 1999. godine.

Iznosi izdvajani za Vladu gotovo su jednaki u cijelom promatranom razdoblju (prosječno oko 180 milijuna kuna). Zanimljivo je kako je koalicijska Vlada, koja je bila na vlasti od 2000. do kraja 2003. godine, izdvajala za svoj rad gotovo 20 milijuna kuna više nego prijašnja, jednostranačka vlada. To je svakako u suprotnosti s predizbornim koalicijskim obećanjima o štednji i smanjenju broja ministarstava.

No najzanimljiviji su proračuni Ministarstva financija. Od 1998. do 2003. godine (plan proračuna) izdaci su povećani za više od 6 milijardi kuna, odnosno za više od 60%. To je donekle i razumljivo ako se uzmu u obzir sve veći iznosi koje Ministarstvo financija mora davati za otplatu kreditnih anuiteta uzetih po raznim osnovama (zbog sve većih iznosa koji se izdvajaju za otplatu javnog duga posebice za financiranje izgradnje autocesta). No taj je iznos (gotovo 17 milijardi kuna) na gotovo istoj razini koju je ta institucija imala tijekom tranzicije vlasti i dolaska koalicije na čelo Hrvatske (2000).

Posebice je zanimljivo što sve tri institucije, ključne za kvalitetno odvijanje proračunskog procesa u Hrvatskoj, izdvajaju mala, bolje reći mizerna sredstva za stručno usavršavanje svojih uposlenika.

Tko provodi pojedine faze proračunskog procesa u Hrvatskoj?

Učinkovito funkcioniranje svih institucija u proračunskom procesu omogućuje provedbu planirane fiskalne politike. U isto vrijeme gotovo svake godine svjedoci smo rebalansa proračuna. Zašto? Rebalansi se događaju isključivo zbog neadekvatnog planiranja proračuna. Razloge za nedostatke koji se izravno ogledaju u proračunu, a time i u rebalansima proračuna, treba tražiti u lošem proračunskom procesu i slabom funkcioniranju institucija koje su izravno uključene u proces pripreme, predlaganja i izvršenja (provedbe, nadzora i kontrole) proračuna. No tko je, kada i u kojem obujmu odgovoran za normalnu provedbu pojedine faze proračunskog procesa u Hrvatskoj?

Priprema proračuna obveza je Ministarstva financija. Vlada na prijedlog Ministarstva financija predlaže fiskalnu politiku, definira strategiju državnog proračuna te utvrđuje prijedloge dodjele proračunskih sredstava koji su u skladu s utvrđenim ciljevima ekonomske, fiskalne i proračunske politike za sljedeću fiskalnu godinu.

Odobrenje proračuna u djelokrugu je Sabora. Vlada šalje prijedlog proračuna u Sabor, gdje ga detaljno analizira Odbor za financije i državni proračun, ali i druga tijela. Nakon analize u odborima slijedi rasprava u Saboru te usvajanje proračuna države i izvanproračunskih fondova. Problem je u tome što se

proračun do sada predlagao Saboru s nerealnim prognozama prihoda te su kao rezultat proračunski rashodi bili veći od izvora prihoda. Takve su situacije dosad rješavane rebalansima, prisilnim naplatama, akumulacijom zaostalih plaćanja i zaduživanjem.

Izvršenje (provedbu, nadzor i kontrolu) proračuna provodi Ministarstvo financija odnosno Državna riznica.

Kakva je zakonodavna faza proračunskog procesa u Hrvatskoj?

Analizirajmo detaljnije drugu fazu proračunskog procesa odnosno odobrenje proračuna. U toj fazi ključnu ulogu ima Sabor i njegov Odbor za financije i državni proračun. No koji su problemi i ograničenja Sabora, odnosno saborskih zastupnika i tog Odbora prilikom odobravanja prijedloga proračuna? Analize i istraživanja upozorili su na neke probleme djelovanja Odbora za proračun i samog Sabora. Nabrojimo samo neke.

1. *Intervencije Odbora tehničke su, umjesto značenjske naravi.* On uglavnom tehnički odrađuje posao. Na razini Odbora ne postoji mogućnost da se popravi nešto loše što je došlo od Vlade tako da se mjere ekonomsko-političke prirode uglavnom donose bez detaljnijih analiza Odbora.
2. *Vremensko ograničenje.* Iako Odbor može amandmanima utjecati na zakonske prijedloge, nedostaje vremena za borbu s hrpom materijala i gomilom brojki te za kvalitetno odobravanje proračuna. Vrijeme za razmatranje proračuna izuzetno je kratko, rasprava u Odboru se sprječava jer se sve sažme u jedan dan te se prijedlog proračuna podnosi bez ikakvih dodatnih objašnjenja.
3. *Proračunsko ograničenje.* Ne postoji proračun Odbora za proračun kojim bi se financiralo angažiranje vanjskih stručnjaka i suradnika koji bi, ovisno o potrebama Odbora, bili zaduženi za određene savjete, sugestije, pa čak i izradu amandmana.
4. *Nedostatak infrastrukture.* Zastupnik nema ureda, prostorija, savjetnika, osobe za odnose s javnošću ni proračuna iz kojega bi financirao pribavljanje stručnih mišljenja o određenoj problematici jer jedan čovjek ne može sam sve znati. Zastupnik ne može kreirati svoju radnu okolinu
5. *Inferioran položaj Sabora s obzirom na Vladu.* Odbor je u neravnopravnom položaju prema Vladi jer ona iza sebe ima aparat i ljude koji, iako slabo plaćeni, služe kao kvalitetna logistička baza prilikom izrade prijedloga proračuna, ali i češće. Sabor treba biti narodno tijelo otvoreno za javnost, ali je li u stvarnosti tako? Sabor nepotrebno infrastrukturno zaostaje, iako nije riječ o novcu (političko pitanje) te je stavljen u trećerazredni položaj.
6. *Nedisciplina u Odboru.* Zbog nediscipline zastupnika često se događa da Odbor nema kvoruma.
7. *(Ne)adekvatna raspodjela sredstava za rad zastupnika.* U proračunu je razmjerno više sredstava namijenjeno strankama, a manje zastupnicima (180 000 kuna po zastupniku u godini), dok nezavisni zastupnici uopće ne dobivaju novac. Taj se novac usmjerava za stranačke potrebe i plaćanje stranačke administracije.
8. *Nesnalaženje zastupnika s proračunskom gradom.* Većina zastupnika ne razumije prijedlog proračuna kad ga Vlada podnese u Sabor i teško analizira proračunske stavke.
9. *Nedostatak komunikacije s Vladom.* Zbog loše komunikacije na liniji Ministarstvo financija - Vlada - Sabor, Ministarstvo financija ništa ranije ne informira Odbor o proračunskim stavkama za sljedeću godinu.
10. *Mala se sredstva izdvajaju za stručno usavršavanje uposlenika Sabora, Vlade i Ministarstva financija.*

Prijedlozi i preporuke za poboljšanje zakonodavne faze proračunskog procesa

1. *Uspostaviti proračun Odbora za financije i proračun, proširiti ovlasti Odbora te produžiti proračunski proces u Saboru i u Odboru.*

2. *Povećati sredstva za stručno usavršavanje uposlenika Sabora, Vlade i Ministarstva financija.*
3. *Unaprijediti rad Odbora povećanjem kapaciteta i suradnje s raznim nevladinim stručnjacima.*
4. *Poboljšati stručnost zastupnika i saborskih službi jer poznavanje proračunske problematike zahtijeva specifične vrste znanja i kvalitetne informacije.*
5. *Poboljšati komunikaciju na liniji Ministarstvo financija - Vlada - Sabor - Odbor za proračun.* Odbor treba biti informiran o tijeku proračunskog procesa i prije nego što prijedlog proračuna dođe u Sabor. Ministarstvo financija trebalo bi informirati Odbor o pretpostavkama sljedećeg proračuna i okvirnim stavkama kako bi Odbor kvalitetnije predložio proračun za sljedeću godinu. Osim toga, i svi ostali zastupnici mogli bi biti informirani o tome, pogotovo zato što je riječ o tako važnoj stvari kao što je proračun.
6. *Tajništvo Sabora treba povećati sredstva za dodatno zapošljavanje više stručnih savjetnika u Odboru i Saboru te za osposobljavanje saborskih stručnih službi.* Kako su savjetnici Odbora većinom tehničko osoblje, pretežito ekonomskih smjerova, trebalo bi ih dalje obrazovati te dodatno zapošljavati pravnike korisne prilikom izrade zakonskih akata.
7. *Dodatno obrazovati zastupnike o proračunskoj problematici, uvesti Internet ili Intranet za sve zastupnike, što bi olakšalo te ubrzalo zastupnički posao koji je ponajprije informacijski.* Time bi se smanjila potreba za putovanjima jer bi zastupnici mogli ostati u svojoj izornoj jedinici te bi kvalitetnije i jeftinije obavljali svoj posao. Osim toga, i zastupnike treba informatički opismeniti. Hvale je vrijedna informatizacija sabornice, ali to je stvorilo dodatne probleme (ograničene mogućnosti manipulacije i nesnalaženje zastupnika).
8. *Uvesti određenu vrstu financijskih sankcija za zastupnike (npr. oduzimanje dijela plaće), članove Odbora, koji ne dolaze na sjednice Odbora ili Kluba zastupnika kako bi se povećala disciplina i rad Odbora postao kvalitetniji.*

**Poštarina plaćena
u poštanskom uredu 10000
ZAGREB**

TISKANICA