

AKTUALNI OSVRTI

Plan poboljšanja financijskog upravljanja za novu Vladu

DR. SC. ANTO BAJO, Institut za javne financije, Zagreb

Vlada je na sjednici 30. travnja 2015. prihvatila **Program konvergencije RH za razdoblje 2015. do 2018.** To je drugi Program konvergencije koji je RH izradila kao država članica EU. Najkonkretniji je dio o financijskom upravljanju u kojem su objašnjene glavne promjene u proračunskom sustavu neophodne zbog **prilagodbi Europskom semestru**. Planirane promjene tek bi od 2016. trebale unaprijediti financijsko upravljanje, a posebice planiranje proračuna, upravljanje javnim dugom i kontrolu rashoda.

Obveza izrade Strategije upravljanja javnim dugom od 2016. (bolje ikad nego nikad). Vlada je utvrdila obvezu izrade strategije upravljanja javnim dugom koju će svake tri godine usvajati za naredne tri proračunske godine. Tako će u 2016. (kod izrade proračuna za 2017.) Vlada izraditi Strategiju upravljanja javnim dugom za razdoblje 2017.-2019. Značajna će novost biti godišnji izvještaj o provedbi kao sastavni dio izvještaja o izvršenju državnog proračuna. Bilo bi dobro kada bi Vlada u Zakon o proračunu unijela odredbu da Sabor mora raspravljati i odobriti strategiju upravljanja javnim dugom.

Ograničenje rasta javnog duga i proračunskog deficita. Izmjenama i dopunama Zakona o proračunu (NN 15/2015) izbrisana je odredba kojom je bilo propisano da omjer nepodmirenog iznosa *državnog duga* na kraju godine u odnosu na projekciju BDP-a može biti veći od prošlogodišnjeg omjera, ali da ne bude veći od 60% BDP-a. Vlada će dinamiku javnog duga urediti novim Zakonom o fiskalnoj odgovornosti te umjesto državnog duga utvrditi da *dug opće države* ne smije preći 60% BDP-a. Takva definicija duga prilagođena je Paktu o stabilnosti i rastu i kriterijima iz Maastrichta.

Ključni je iznos deficita koji odobri Sabor. *Ostvareni* proračunski deficit od iduće proračunske godine neće smjeti biti veći od deficita koji je u projekcijama utvrdio Sabor (ili predstavničko tijelo lokalne jedinice). Ta odredba će se primijeniti kod izrade proračuna za 2017. Već pri izradi proračuna za 2016. visina proračunskog deficita bit će uvjetovana visinom koju je utvrdio Sabor (ili predstavničko tijelo lokalne jedinice za svoj proračun) projekcijom za 2017. i 2018.

Izdavanje jamstava samo uz plan restrukturiranja. Vlada planira pri izradi Zakona o izvršavanju državnog proračuna za 2016. postrožiti kontrolu izdavanja državnih jamstava. Jamstva će se izdavati proračunskim i izvanproračunskim korisnicima samo uz izrađen plan provedbe restrukturiranja.

Poboljšanje pripreme proračuna. Program konvergencije i Nacionalni program reformi uključeni su u proces pripreme proračuna za 2016. što će utjecati na promjene u proračunskom kalendaru. Proračunski proces za naredno trogodišnje razdoblje počinje ranije jer se Program konvergencije i Nacionalni program reformi trebaju Europskoj komisiji na razmatranje i ocjenu dostaviti do kraja travnja. Makroekonomski scenarij i okvir fiskalne politike objavljivat će se ranije nego do sada i to u

Programu konvergencije (umjesto kao do sada u Smjernicama ekonomske i fiskalne politike). Ministarstva i druga državna tijela i dalje imaju obvezu izrade strateških planova, a koji će biti temelj za izradu Programa konvergencije i Nacionalnog programa reformi. Rok za sastavljanje i dostavu *upute za izradu strateških planova* za trogodišnje razdoblje pomiče se sa sredine ožujka na kraj veljače, a rok za dostavu *strateških planova* Ministarstvu financija sa sredine travnja na kraj ožujka. Program konvergencije i Nacionalni program reformi zajedno sa strateškim planovima postat će temelj za izradu nacрта smjernica ekonomske i fiskalne politike za trogodišnje razdoblje.

Izjava o fiskalnoj odgovornosti i za čelnike državnih i poduzeća u vlasništvu lokalnih jedinica.

Zakon o fiskalnoj odgovornosti odnosi se na čelnike proračunskih i izvanproračunskih korisnika državnog i lokalnih proračuna (načelnike, gradonačelnike i župane). U budućće će se taj Zakon odnositi i na predsjednike uprava trgovačkih društava u vlasništvu države i lokalnih jedinica, čelnike drugih pravnih osoba kojima je osnivač država te jedna ili više lokalna jedinica. Prema tom Zakonu, čelnici su obvezni podnositi izjave o fiskalnoj odgovornosti, kojom potvrđuju da su osigurali zakonito, namjensko i svrhovito korištenje sredstava te učinkovito i djelotvorno funkcioniranje sustava financijskog upravljanja i kontrola. Propisane su nove prekršajne odredbe - novčanom kaznom od 5.000 do 25.000 kuna kažnjava se za prekršaj čelnik ako se utvrdi da Izjava o fiskalnoj odgovornosti nije vjerodostojna.

Promjena obuhvata izvanproračunskih korisnika zbog usklađivanja sa zahtjevima europske statistike.

Prema novoj definiciji, izvanproračunski korisnici će biti izvanproračunski fondovi, trgovačka društva i druge pravne osobe u kojima država i/ili lokalne jedinice imaju odlučujući utjecaj na upravljanje i koji se (prema metodologiji EU) razvrstavaju u sektor opće države, a nisu proračunski korisnici. Izvanproračunski korisnici državnog proračuna po starom obuhvatu bili su: Hrvatske ceste, Hrvatske vode, Fond za zaštitu okoliša i energetska učinkovitost, Državna agencija za osiguranje štednih uloga i sanaciju banaka. Od 2013. uključeni su Centar za restrukturiranje i prodaju, Hrvatska radiotelevizija i HŽ infrastruktura, a od 2015. u novom statističkom obuhvatu države su Hrvatske autoceste, Autocesta Rijeka-Zagreb i HBOR. Na razini lokalnih jedinica to su i dalje županijske uprave za ceste.

Dvojna ograničenja (limiti) pri planiranju rashoda.

Vlada je u smjernicama za izradu proračuna za ministarstva i druge proračunske korisnike razine razdjela organizacijske klasifikacije utvrđivala limite na rashode. Do sada su limiti uključivali procjenu ukupnih rashoda razdjela koji su prema ekonomskoj klasifikaciji razvrstani u razrede (rashodi poslovanja i rashodi za nabavu nefinancijske imovine), a financirani su iz općih prihoda i primitaka, doprinosa i namjenskih primitaka. Od 2016. mijenja se način utvrđivanja limita, pa se za razinu razdjela državnog proračuna neće utvrđivati jedan već dva limita. Prvo, limit se utvrđuje ovisno o sredstvima potrebnim za provedbu postojećih programa (aktivnosti), a drugo ovisno novim ili promjeni postojećih programa (aktivnosti). Troškove provođenja postojećih programa moći će se razlikovati od troškova novih programa (troškova promjene razine i vrste usluge). Dvojni limiti primjenjivati će i lokalne jedinice.

Veća fleksibilnost izvršavanja proračuna.

Odredbama Zakona o proračunu od 2015. propisano je da se sredstava na proračunskim stavkama mogu preraspodijeliti do 15% (umjesto dosadašnjih 5%) rashoda i izdataka na proračunskoj stavci koju je donio Sabor (ili predstavničko tijelo), ako to odobri ministar financija (ili načelnik, gradonačelnik, župan). Veći postotak preraspodjele uveden je zbog neophodnog učešća u financiranju projekata sufinanciranih iz sredstava EU. Kako bi se pripremili i učinkovitije provodili projekti sufinancirani iz EU fondova, omogućava se i veća fleksibilnost.

Korekcije fiskalnog pravila.

Vlada je temeljem specifične preporuke Vijeća EU pristupila izradi novog prijedloga Zakona o fiskalnoj odgovornosti. Važeći Zakon o fiskalnoj odgovornosti predviđa korektivne mjere samo u dijelu koji se odnosi na deficit, a ne i u dijelu pravila koje se odnose na dug opće države. Zbog toga se uz pravilo deficita planira uvesti i pravilo duga usklađeno s Paktom o stabilnosti i rastu. Kao država u proceduri prekomjernog proračunskog deficita, Hrvatska će morati svake godine smanjivati dug opće države za jednu dvadesetinu između postojećeg stanja duga i referentne stope od 60% BDP-a.

Unaprjeđenje sustava kontrole rashoda kroz jačanje uloge Državnog ureda za reviziju (DUR).

Nakon provedbe revizije DUR nakon 2013. od svakog revidiranog subjekta zahtjeva dostavu podataka o poduzetim mjerama i to u obliku Plana provedbe naloga i preporuka uz popis aktivnosti (mjera), mjerodavnih osoba i rokova za provedbu. U izmjeni zakonodavnog okvira koji se planira koncem 2015.

planira se jačanje kapaciteta DUR-a kroz profesionalnu edukaciju i treninge te razvoj modela sankcioniranja korisnika koji ne postupaju po preporukama.

Sve navedene i predložene mjere dobar su korak u pravom smjeru i Vlada ih je trebala poduzeti na početku, a ne na kraju mandata. I ova Vlada nastavlja tradiciju prethodnih koje su odgađale provedbe reformi i prenosile odgovornosti za njihovu provedbu na neku drugu, novu, vladu. Hrvatska, sudeći po podacima Europske komisije iz proljetnih prognoza, neće izići iz procedure prekomjernog proračunskog deficita do kraja 2017. Europska komisija i Vijeće EU će produljiti proceduru do kraja 2017. što potvrđuju i razlike u podacima iz proljetne prognoze Europske komisije i prognoza Vlade RH iz Konvergencijskog programa. Vlada RH je za 0,6 i 1,8 postotna boda podcijenila visinu deficita, a za 0,7 i 1,9 postotna boda podcijenila visinu bruto duga opće države u 2015. i 2016. (vidi Tablicu 1).

Pred Hrvatskom je ponovni izazov stručnog ekipiranja djelatnika u sustavu upravljanja javnim financijama zbog većih potreba za korištenjem sofisticiranijih tehnika financijskog upravljanja. Takav tehnički složeniji sustav javnih financija traži da u Vladi djeluju stručni pojedinci i profesionalci. Hrvatska se ponovno vraća potrebi poboljšanja administrativnih kapaciteta koje nam je Europska komisija spočitavala u svakom Izveštaju o napretku u procesu pridruživanja EU (engl. *Progress Report*), a sada nam se kao društvu osvećuje činjenica da smo olako prihvaćali preporuke - ispunjavali ih formalno, a ne sadržajno. Hrvatska nema vremena, niti sebi može priuštiti luksuz da ponovno čeka da čelnici državnih ministarstava tek na kraju mandata od četiri godine shvate suštinu financijskog upravljanja državom.

Tablica 1. Usporedba projekcija BDP-a, deficita i bruto duga opće države prema podacima Europske komisije i Vlade RH

		2014.	p. 2015.	p. 2016.
Realni rast BDP-a (%)	Europska komisija	-0,4	0,3	1,2
	Vlada RH	-0,4	0,4	1,0
	Razlika	0,0	-0,1	0,2
Deficit proračuna opće države (% BDP-a)	Europska komisija	5,7	5,6	5,7
	Vlada RH	5,7	5,0	3,9
	Razlika	0,0	0,6	1,8
Bruto dug opće države (% BDP-a)	Europska komisija	85,0	90,5	93,9
	Vlada RH	85,0	89,8	92,0
	Razlika	0,0	0,7	1,9

Izvor: *European Economic Forecast Spring 2015* i *Program konvergencije RH za razdoblje 2015.-2018.*