

# Vlada i državne financije - clean start ili clean stop

---

**Bajo, Anto**

*Source / Izvornik:* **Aktualni osvrti, 2013, 6, 1 - 3**

**Journal article, Published version**

**Rad u časopisu, Objavljena verzija rada (izdavačev PDF)**

<https://doi.org/10.3326/ao.2013.46>

*Permanent link / Trajna poveznica:* <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:242:749403>

*Rights / Prava:* [Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International/Imenovanje-Nekomercijalno-Bez prerada 4.0 međunarodna](#)

*Download date / Datum preuzimanja:* **2024-12-27**



*Repository / Repozitorij:*

[Institute of Public Finance Repository](#)

# 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“**<sup>1</sup>. 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, prometne 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, intervjuova do korištenja rezultata iz analiza primarnih i sekundarnih znanstvenih i stručnih publikacija.

---

<sup>1</sup> 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](#)<sup>2</sup> 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,

<sup>2</sup> 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.