

Državni proračun za 2025. - na temelju čega, kada i kakav?

Ott, Katarina

Source / Izvornik: **Osvrti Instituta za javne financije, 2024, 17, 1 - 4**

Journal article, Published version

Rad u časopisu, Objavljena verzija rada (izdavačev PDF)

<https://doi.org/10.3326/ao.2024.138>

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:242:480178>

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

Download date / Datum preuzimanja: **2024-11-22**



Repository / Repozitorij:

[Institute of Public Finance Repository](#)

#138

18. srpnja 2024.

OSVRTI

Instituta za javne financije

Državni proračun za 2025. - na temelju čega, kada i kakav?

Katarina Ott

Proračun je uvijek rezultat političkoga pregovaračkog procesa, pa je teško reći kakav se proračun može očekivati za iduću godinu u situaciji kada Hrvatska nakon parlamentarnih izbora ima novu vladu, donekle promijenjena političkog sastava u odnosu na dvije prethodne. Sredinom srpnja javnost je obično - iščekujući upute za izradu državnoga proračuna - imala već prilično jasan uvid u makroekonomski, fiskalni i proračunski okvir za iduće tri godine, no ove godine to nije slučaj. Naime, na mrežnim stranicama Ministarstva financija i Vlade RH nije moguće naći ništa o proračunu za 2025. i projekcijama za razdoblje od 2026. do 2027., a nema ni Programa konvergencije, koji je vlada po dosadašnjim procedurama do kraja travnja trebala poslati Europskoj komisiji, kao ni Odluke o proračunskome okviru, koji je trebala usvojiti do kraja lipnja. Ako je nedostatak tih informacija posljedica zbivanja na razini EU-a, izvršna bi vlast trebala informirati javnost o tim novostima.

Državni se proračun donosi za jednu kalendarsku godinu, no osnovne faze proračunskoga procesa - priprema, donošenje, izvršavanje i izvještavanje - traju oko dvije i pol godine. Svaka je faza proračunskoga procesa itekako važna, no posebice je bitan početak, prvi pripremni koraci na temelju kojih će se proračun donositi. Bez kvalitetnih predviđanja i projekcija makroekonomskoga, fiskalnoga i proračunskoga okvira ne može se očekivati ni kvalitetno planiranje ni izvršavanje proračuna. Ako otpočetak nema dovoljno informacija na temelju kojih bi se planiralo kao ni vremena, izvršeni će proračunski iznosi odstupati od planiranih, pa će zahtijevati izmjene (rebalanse) i proračun neće biti ni pouzdan ni vjerodostojan (u engleskome se uvriježio izraz *budget credibility*). Takvo stanje može dovesti do nedovoljno

učinkovita pružanja javnih usluga, do proračunskoga manjka (deficita), porasta javnoga duga i pada povjerenja javnosti. Upravo zbog njihove važnosti u prvoj fazi proračuna, ti su prvi koraci radi poboljšanja proračunskoga planiranja u više navrata mijenjani.

Godinama je prva faza priprema za predlaganje državnoga proračuna¹ izgledala ovako:

| | | |
|--------------------|------------------|---|
| prvi korak | do kraja veljače | Ministarstvo financija u suradnji s ministarstvom nadležnim za strukturne reforme i koordinaciju fondova EU-a sastavlja te ministarstvima i drugim državnim tijelima dostavlja uputu za izradu strateških planova za iduće tri godine. |
| | do kraja ožujka | Na temelju upute ministarstva i druga državna tijela izrađuju te Ministarstvu financija dostavljaju strateške planove za iduće tri godine. |
| | do kraja travnja | Na temelju dostavljenih strateških planova ministarstvo nadležno za strukturne reforme i koordinaciju fondova EU-a u suradnji s nadležnim ministarstvima za pojedinačne strukturne reforme izrađuje Nacionalni program reformi, a Ministarstvo financija Program konvergencije. Oba dokumenta usvaja vlada. |
| drugi korak | do kraja srpnja | Na temelju strateških planova, Nacionalnoga programa reformi i Programa konvergencije te Preporuka Vijeća EU-a Ministarstvo financija izrađuje nacrt Smjernica ekonomske i fiskalne politike za iduće tri godine, koje usvaja vlada. |
| treći korak | do 15. kolovoza | Na osnovi Smjernica Ministarstvo financija ministarstvima i drugim državnim tijelima te izvanproračunskim korisnicima dostavlja upute za izradu prijedloga državnoga proračuna. |

Zbog usklađivanja s pravnim poretkom EU-a, odnosno preuzimanjem Direktive Vijeća EU-a o zahtjevima za proračunske okvire država članica, krajem prosinca 2021. donesen je novi **Zakon o proračunu**, prema kojemu osnove za proces donošenja proračuna izgledaju ovako:

¹ Kao i sve ostale faze, detaljno je objašnjena u *Kratkome vodiču kroz proces državnog proračuna* u izdanju Instituta za javne financije.

| | | |
|--------------------|-----------------|---|
| prvi korak | do 30. travnja | Na temelju makroekonomskih i proračunskih projekcija Ministarstvo financija izrađuje Program konvergencije za iduće tri godine, koji vlada usvaja i dostavlja Europskoj komisiji. |
| drugi korak | do 30. lipnja | Na prijedlog Ministarstva financija, a na temelju Programa konvergencije, vlada donosi Odluku o proračunskome okviru za iduće tri godine. |
| treći korak | do 20. kolovoza | Na osnovi Odluke o proračunskome okviru za iduće trogodišnje razdoblje Ministarstvo financija dostavlja ministarstvima i drugim državnim tijelima na razini razdjela organizacijske klasifikacije uputu za izradu prijedloga državnoga proračuna za iduće tri godine. |

Krajem travnja 2024. Vijeće EU-a donijelo je **zakonodavne akte** kojima će se reformirati okvir gospodarskoga i fiskalnoga upravljanja Unijom. Zbog tih promjena navedeni kalendar već od ove godine neće vrijediti, a do kraja 2025. morat će se promijeniti Zakon o proračunu. Glavni je cilj reforme osigurati zdrave i održive javne financije uz istodobno promicanje održivoga i uključivoga rasta u svim državama članicama s pomoću reformi i ulaganja. Umjesto dosadašnjih programa stabilnosti, države će Europskoj komisiji podnositi četverogodišnje ili petogodišnje nacionalne fiskalno-strukturne planove i svake je godine izvještavati o njihovoj provedbi.

Usprkos promjenama procedura javnost je dosada bila naviknuta sredinom ljeta imati uvid u makroekonomski, fiskalni i proračunski okvir za iduće tri godine. Dokumenti su se objavlivali na mrežnim stranicama i Ministarstva financija i Vlade RH², te su tako bili dostupni javnosti i izazivali brojne komentare. Moguće je da će ove godine zbog travanjskoga revidiranog paketa za ekonomsko upravljanje Unijom Ministarstvo financija tek najesen izraditi srednjoročni fiskalno-strukturni plan prema novome obrascu.³ No na temelju čega će i kada Ministarstvo financija moći donijeti uputu za izradu proračuna za iduće trogodišnje razdoblje? Ministarstva i druga državna tijela takvu su uputu ranijih godina dobivala (ili su je barem trebala dobivati) do 15. odnosno 20. kolovoza. Ako im uputa za izradu proračuna za iduću godinu stigne tek pri kraju tekuće, računovodstva proračunskih korisnika opet će biti u nezavidnoj poziciji kao i prošlih godina, kada su se, čekajući te upute – koje su često kasnile i dolazile u posljednji čas i s kratkim rokovima za izradu prijedloga – borila s rokovima za izradu realnih vlastitih financijskih planova.

² Npr., **Odluka o proračunskome okviru za razdoblje 2024. – 2026.**, već od 30. lipnja 2023. Također i **za razdoblje 2023. – 2025.**, od 30. lipnja 2022.

³ Svi dokumenti vezani uz promjene iz travnja 2024. dostupni su na hrvatskome na mrežnim stranicama **Europskoga parlamenta** i **EUR-Lexa**, pa i na stranicama jedne hrvatske privatne tvrtke, ali ne i na stranicama Ministarstva financija.

Drugim riječima, i prije je uvijek bilo izrazito malo vremena za izradu prijedloga državnoga proračuna kao i za rasprave i usvajanje proračuna u Saboru, a ove bi ga godine moglo biti još manje. Pritom se jednostavno valja prisjetiti preporuke autora nedavno objavljenoga *Osvrta Instituta za javne financije* o rezultatima Hrvatske u međunarodnome istraživanju o otvorenosti proračuna središnje države: „Snažnija uloga Sabora u nadzoru proračuna u prvome redu zahtijeva njegovo uključivanje u postupak planiranja proračunskih politika, odnosno u početnu fazu proračunskoga procesa. Za početak, vlada bi trebala poslati prijedlog proračuna u Sabor barem dva mjeseca prije početka nove fiskalne godine kako bi saborski zastupnici imali dovoljno vremena za analizu toga dokumenta.“

Zaključak je kratak i jasan: Ministarstvo financija trebalo bi čim prije objaviti informacije o rokovima i planovima vezanima uz novi proračunski okvir kako bi javnost znala kako će sve to izgledati ove godine. Hoće li tako i postupiti, tek ćemo vidjeti. Nadajmo se da hoće.