

# O Smjernicama za izradu državnog proračuna za 2016. i projekcija za 2017. i 2018.

---

Ott, Katarina

Source / Izvornik: **Aktualni osvrti, 2016, 9, 1 - 5**

**Journal article, Published version**

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

<https://doi.org/10.3326/ao.2016.89>

Permanent link / Trajna poveznica: <https://urn.nsk.hr/urn:nbn:hr:242:966939>

Rights / Prava: [Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International](#)

Download date / Datum preuzimanja: **2022-01-24**



Repository / Repozitorij:

[Institute of Public Finance Repository](#)

# AKTUALNI OSVRTI

## O Smjernicama za izradu državnog proračuna za 2016. i projekcija za 2017. i 2018.

KATARINA OTT, Institut za javne financije, Zagreb

Vlada je 25. veljače usvojila **Smjernice za izradu državnog proračuna RH za 2016. i projekcija za 2017. i 2018.** koje, nažalost, nisu ponudile ono što se od svake vlade – posebice nove – očekuje. U njima nisu jasno iskazani ciljevi ekonomske politike, nije navedeno kako će se Vlada ponašati i odgovoriti na izazove u slučaju promjena u makroekonomskom i fiskalnom okviru, a razlika između sredstava potrebnih za provedbu ili promjenu postojećih programa i aktivnosti i za provedbu novih, dana je samo agregatno i bez adekvatnih obrazloženja. Najzanimljiviji je, ipak, planirani proračunski deficit, daleko niži od onih na koje smo u zadnje doba navikli. Ukoliko se temelji na realnim pretpostavkama, barem bi to trebalo ulijevati nadu. Premda se donošenje proračuna za 2016. doživljava kao pitanje života ili smrti i za državu i za Vladu, za uspostavljanje reda u državi i utvrđivanje jasne ekonomske i fiskalne politike, jednako je značajan – ako ne i značajniji – pravovremeni, potpuni i transparentni postupak proračuna za 2017.-19. Uostalom, po Zakonu o proračunu, i taj je već trebao otpočeti.

### Zakonske i metodološke manjkavosti

Prvo što upada u oči je sâm naziv dokumenta, koji bi se umjesto *Smjernice za izradu državnog proračuna*, prema **Zakonu o proračunu** morao zvati *Smjernice ekonomske i fiskalne politike*. Budući da je prethodna Vlada u srpnju 2015. donijela **Smjernice ekonomske i fiskalne politike za razdoblje 2016.-17.**, možda je namjera ove Vlade bila da se ta dva dokumenta i na taj način razlikuju, no naziv jednostavno odstupa od zakonski propisanog nazivlja. Budući da se u novim Smjernicama nigdje ne spominje da su prethodne izvan snage, a proračun se donosi na temelju Smjernica ekonomske i fiskalne politike, na temelju kojih se – opet po Zakonu o proračunu – donosi Uputa za izradu prijedloga proračuna, na koncu se neće znati na temelju čega se izrađuje proračun.

Sadržaj Smjernica je zadan člankom 25. Zakona o proračunu, no neki od njegovih zahtjeva nisu zadovoljeni. Premda se ciljevi nove Vlade mogu posredno i djelomično iščitati u uvodu i diljem samih Smjernica, u njima nema obveznog dijela s jasno definiranim i strukturirano prikazanim ciljevima ekonomske politike za trogodišnje razdoblje, a u dijelu o makroekonomskom i fiskalnom okviru nema obveznog dijela o mogućim izmijenjenim okolnostima u odnosu na one definirane u Programu konvergencije. Uostalom, Program konvergencije se, kao ni Strateški planovi i Nacionalni program reformi, na temelju kojih se po Zakonu o proračunu Smjernice moraju donositi, ni ne spominju.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> *Strateški planovi* za trogodišnje razdoblje sadrže misije, vizije, strateške ciljeve i načine ispunjavanja ciljeva te njihovu vezu s organizacijskom i programskom klasifikacijom, i mjere procjene rezultata. *Nacionalni program reformi* definira strateški okvir za provođenje strukturnih reformi u tekućoj i sljedeće tri godine. *Program konvergencije* definira makroekonomski i fiskalni okvir RH u tekućoj godini i sljedeće tri godine. (detaljnije u Zakonu o proračunu, čl. 23. i 24.)

Poseban je problem što Smjernice koriste nacionalnu metodologiju koja se razlikuje od europske, pa će opet doći do prijepora i natezanja oko točnosti brojaka, a onemogućena je i usporedba Smjernica s dokumentima koji se dostavljaju EU-u. Za „utjehu“ analitičarima, to čak i piše u Smjernicama: „*Prihodi i rashodi, primici i izdaci u državnom proračunu, kao i izračun manjka državnog proračuna iskazani su sukladno nacionalnoj metodologiji. Ona se razlikuje od Europske statističke metodologije ESA 2010 temeljem koje se izvještava prema EU-u. Ova se metodologija temelji na primjeni obračunskog načela, dok se kod planiranja državnog proračuna primjenjuje gotovinsko načelo. Razlike također proizlaze i iz različitog obuhvata proračunskih i izvanproračunskih korisnika, koji je prema nacionalnoj metodologiji uži nego statistički obuhvat.*“ Do potpunog usvajanja i primjene ESA metodologije u svim proračunskim dokumentima, redovito bi se, pa i u Smjernicama – uz podatke po nacionalnoj – morali iskazivati i podaci prema europskoj statističkoj metodologiji. Takav zahtjev opetovano je postavljalo i Povjerenstvo za fiskalnu politiku.

### **Što se može iščitati iz ponuđenih brojki?**

U tekstu koji slijedi analiziraju se iznosi proračuna usvojenog u prosincu 2014., Smjernica prethodne Vlade usvojenih u srpnju 2015. i Smjernica nove Vlade usvojenih u veljači 2016. Kod iznosa za 2015. uspoređuju se *planirani* (iskazani u proračunu iz prosinca 2014.) i *ostvareni* (iskazani u Smjernicama iz veljače 2016.).<sup>2</sup> Konačno ostvarenje proračuna za prethodnu godinu Vlada po Zakonu o proračunu mora dostaviti Saboru tek do 1. lipnja 2016., pa se *ostvarenje* mora uzimati s krajnjim oprezom.

Ključna je brojka ovih Smjernica planirani deficit, daleko niži od već uobičajenih. Za 2015. je u proračunu planiran deficit od 12,542 mlrd. kuna, a ostvarenje je iznosilo 12,526 mlrd. kuna; za 2016. je prethodna Vlada u svojim Smjernicama planirala 10,462 mlrd. kuna, a nova Vlada planira 7,485 mlrd. kuna (vidi tabelu 1). Premda i dalje nije riječ o zanemarivom deficitu, pitanje je kakvi su izgledi da se to stvarno i dogodi.

Ova je Vlada optimističnija od prethodne. U 2016. predviđa 5% više prihode i 2% više rashode nego što ih je u svojim Smjernicama za 2016. predviđala prethodna, te 4% više prihode i gotovo nepromijenjene rashode od ostvarenih u 2015. No, ako se uspoređi planirani proračun za 2015. i njegovo ostvarenje, prihodi su 2015. porasli samo 2%, a rashodi 1%.

No, uz pretpostavku da konačno ostvarenje proračuna 2015. neće bitno odstupati od iskazanog u ovim Smjernicama, Vlada 2016. u odnosu na 2015., kod glavnih stavki očekuje porast poreza (5%), pad doprinosa (5%). Kod stavki s nižim udjelom u strukturi ukupnih prihoda predviđa se drastičan porast prihoda od prodaje nefinancijske imovine (40%), pristojbi (31%) i pomoći (24%). Valja, međutim, podsjetiti da je prethodna vlada za 2015. planirala od prodaje nefinancijske imovine ostvariti 1,2 mlrd. kuna, a ostvareno je samo 450 mil. kuna, odnosno tek 39% od planiranoga! Kod pomoći razlika nije tako drastična, ali i tu je prethodna Vlada podbacila, ostvarivši 3% manje od planiranoga, dok ova Vlada predviđa porast od 24%.

Sve su vrste prihoda planirane u višim iznosima od prihoda koje je planirala prethodna Vlada, osim onih od prodaje proizvoda i roba, pruženih usluga i donacija, te od kazni i upravnih mjera. No, u ukupnoj strukturi prihoda oni su manje značajni, pa ni njihovo niže planiranje bitno ne mijenja opću sliku prihoda. U strukturi su najznačajniji porezi i doprinosi, pa ako se ostvari planirani gospodarski rast, moguće je i ostvarivanje viših prihoda iz tih izvora.

U 2016. viši se ukupni prihodi planiraju na temelju ostvarenih u 2015., ali i na temelju planiranog višeg gospodarskog rasta u 2016., ubrzanja privatizacije i jačeg korištenja sredstava EU-a. Ubrzavanje privatizacije i jače korištenje sredstava EU-a se od svake, pa tako i od ove Vlade i očekuje, no u kojoj su mjeri ostvareni viši prihodi od planiranih u 2015. znat će se tek kad se objavi stvarno ostvarenje proračuna 2015., a u kojoj će se mjeri ostvariti planirani gospodarski rast u 2016. ovisit će ne samo o domaćim, nego možda još i više o vanjskim čimbenicima (o rastu europskog gospodarstva, cijenama nafte, političkim krizama i sl.). Stoga se baš i ne može reći da su prihodi za 2016. planirani posebice oprezno.

<sup>2</sup> Postoje i [podatci Ministarstva financija o ostvarenju za 2015.](#), no kako su i oni preliminarni, u ovom se tekstu ipak radije koriste podatci dani u Smjernicama iz veljače 2016.

Deficit će, vjerojatno, najviše ovisiti o rashodnoj strani proračuna. Vlada planira gotovo nepromijenjene rashode u odnosu na ostvarenje 2015., no planira 2% više rashode od prethodne Vlade. Opet valja naglasiti da ostvarenje 2015. nije konačno. Vlada planira 10% veće subvencije od ostvarenja u 2015., te čak 27% veće od onih što ih je planirala prethodna Vlada. Zabrinjava i što se ne planira smanjivanje rashoda za zaposlene, a budući da je to druga najveća stavka ukupnih rashoda, ne djeluje utješno ni obrazloženje da je riječ o zaposlenima financiranim iz sredstava EU-a, a još manje da taj iznos uključuje i povećanje za minuli rad. Posebice zabrinjava što se i u 2017. i 2018. planira kontinuirano povećanje rashoda za zaposlene zbog korekcije za minuli rad i očekivani porast razine zaposlenosti! Ni kod najveće stavke rashoda – naknada koje iznose gotovo 40% rashoda poslovanja – nema pozitivnih naznaka, nego će čak biti i nešto više nego 2015. Na oprez navodi i planiranih 2% smanjenja materijalnih rashoda, jer je 2015. ostvarenje bilo čak 6% više od planiranog.

U Smjernicama nema ni riječi o fiskalnim pravilima i njihovom (ne)ispunjavanju, premda je i Povjerenstvo za fiskalnu politiku opetovano zahtijevalo da se procjena ispunjenja pravila mora navoditi u svim ključnim proračunskim dokumentima,<sup>3</sup> a nema ni tabele s projekcijom kretanja duga opće države. Budući da su fiskalna pravila i javni dug ključna pitanja ove države, to je u najmanju ruku iznenađujuće.

Od svake se vlade i u svakim smjernicama, a posebice od svake nove vlade, očekuje da će jasno i strukturirano iskazati ciljeve svoje ekonomske politike i buduće ponašanje u zadanom, ali i u eventualno izmijenjenom makroekonomskom i fiskalnom okviru, da će ih predloženim brojkama u financijskim planovima adekvatno argumentirati. Kod razlike između sredstava potrebnih za provedbu ili promjenu postojećih programa i aktivnosti i sredstava potrebnih za provedbu novih programa i aktivnosti, neophodno je detaljno obrazloženje novih programa i aktivnosti, te njihovih očekivanih učinaka. Smjernice to ne nude i morat će se pričekati prijedlog proračuna. No, ako u njemu ne bude nekih posebnih iznenađenja, stječe se dojam da se ne planiraju značajnije strukture reforme ili da će tempo provođenja eventualnih reformi biti vrlo spor.

### Čemu bi smjernice trebale služiti?

S obzirom na praksu prethodnih vlada, a i ove sadašnje, uvijek i iznova se mora naglašavati značaj smjernica i objašnjavati razloge zašto bi se – osim na Vladi – o njima trebalo raspravljati i u Saboru. Prema **Najboljim praksama proračunske transparentnosti** OECD-a, smjernice trebaju prikazati strateške ciljeve vlade u budućem razdoblju i potaknuti rasprave o proračunu. Na taj način javnost, gospodarstvo i investitori mogu stvoriti primjerena očekivanja i razumjeti vezu između politika koje će se provoditi i proračunskih prihoda, rashoda, zaduživanja i otplata duga. Kvalitetnije smjernice omogućuju i sastavljanje kvalitetnijeg proračuna, jer se tako bolje formulira proračun unutar samog državnog aparata, odnosno kod samih proračunskih korisnika. Bez odgovarajuće rasprave o smjernicama, proračunski proces se svodi na utvrđivanje limita za proračunske korisnike i preveliki se dio proračuna prepušta diskrecijskom odlučivanju ministra financija i vlade. Takav proces potiče proračunske korisnike da postavljaju prevelike zahtjeve i pokušavaju iskamčiti više od limitiranih iznosa.

Smjernice se u mnogim državama raspravljaju u parlamentu. Primjerice, Kanada je, sredinom 1990-ih, suočena s izrazitim fiskalnim problemima, želeći senzibilizirati javnost i stvoriti okruženje u kojem će se lakše provesti bolne mjere, u raspravu o smjernicama uključila Parlament, pa time i opoziciju. Kanadski ministri financija otada redovito izlažu smjernice pred parlamentarnim odborom i to je **jedan od najznačajnijih i medijski najšire popraćenih trenutaka u kanadskom godišnjem proračunskom procesu**.

Da bi se o smjernicama raspravljalo u Saboru, potrebno je promijeniti Zakonom o proračunu definirani proračunski kalendar, tako da se one donose znatno ranije. Kako Nacionalni program reformi i Program konvergencije moraju biti gotovi do kraja travnja tekuće godine, nema razloga da se Smjernice čekaju do kraja srpnja. Vlada bi u tom slučaju imala vremena razmotriti i stavove saborskih zastupnika i javnosti, a i proračunski bi korisnici imali dovoljno vremena za upućivanje suvislih proračunskih

<sup>3</sup> *Fiskalna pravila* trebaju pridonijeti osiguranju i održavanju fiskalne discipline, transparentnosti, te srednjoročne i dugoročne održivosti javnih financija, a njihovu primjenu razmatra i ocjenjuje *Povjerenstvo za fiskalnu politiku* (detaljnije u *Zakonu o fiskalnoj odgovornosti*).

prijedloga, a ne kao što se iz godine u godinu događa (pogotovo što smjernice često kasne) da ih moraju isporučiti gotovo preko noći, a ponekad čak i u roku od samo par sati.

A da bi smjernice ponudile suvislu osnovu za kvalitetnu pripremu proračuna, prema **Uputama za transparentnost vladinih proračunskih dokumenata** morale bi sadržavati: vladina očekivanja o domaćim i međunarodnim makroekonomskim uvjetima i pokazateljima; dugoročne ciljeve ekonomske i fiskalne politike s prikazom uloge fiskalne u ekonomskoj politici, analizu različitih scenarija i konkretne procjene potreba zaduživanja i otplate duga; strategije novih sektorskih politika i utjecaj proračuna na pojedinačne sektore, funkcijsku i ekonomsku klasifikaciju rashoda, međuvladine transfere (dotacije) i razlike između prethodne godine i planiranog razdoblja; očekivanje poreznih i ostalih prihoda i analizu mogućih utjecaja na njihovo ostvarenje; procjene očekivanih troškova svih novih politika koje će se u planiranom razdoblju poduzimati. Nije dobro što smjernice u Hrvatskoj većinu toga nikada ne sadrže ili sadrže tek djelomično. Zbog opisanih manjkavosti i ovog će se puta više znati tek kad Vlada predstavi prijedlog proračuna za 2016. Valja se nadati da će barem u njemu biti nekih ugodnih iznenađenja.

### **Kako dalje?**

Dugoročno, Vlada bi za smjernice trebala odrediti raniji datum u proračunskom kalendaru i uvesti obvezu da se o njima raspravlja u Saboru. Osim toga, sve financije države bi se u svim segmentima morale voditi po europskoj (ESA 2010) metodologiji, a dok se to ne ostvari u svim proračunskim dokumentima bi se morali barem svi agregatni iznosi iskazivati i po nacionalnoj i po europskoj metodologiji.

Kratkoročno, uz izradu proračuna za 2016., ne smije se zaboraviti ni proračun za 2017. i projekcije za 2018.-19. Proračun 2016. trenutno se – i s pravom – postavlja kao pitanje života ili smrti i za državu i za Vladu, no ukoliko se želi konačno uvesti reda u proračunski proces i kvalitetno planirati proračune, neophodno je striktno pridržavanje proračunskog kalendara zadanog postojećim Zakonom o proračunu. To znači da već u 2016. treba donijeti:

- do kraja veljače – Uputu za izradu strateških planova za 2017.-19.;
- do kraja ožujka – Strateške planove;
- do kraja travnja – Nacionalni program reformi i Program konvergencije;
- do kraja srpnja – Smjernice ekonomske i fiskalne politike;
- do 15. kolovoza – Upute za izradu prijedloga proračuna.

Saborski zastupnici, mediji i javnost mogu uz pomoć **Kratkog vodiča kroz proces državnog proračuna**, pratiti odvijanje proračunskog procesa za 2017.-19. Pritom trebaju zahtijevati da se – od Uputa za izradu strateških planova do Uputa za izradu prijedloga proračuna – sve odvija u skladu sa Zakonom o proračunu te da se pravovremeni i potpuni dokumenti donose i predstavljaju pravovremeno i transparentno u skladu s najboljim praksama međunarodnih institucija: **OECD-a**, **MMF-a**, **GIFT-a** i **OBS-a**.

**Tabela 1. Ukupni prihodi, rashodi i deficit državnog proračuna, u mil. kuna**

|   | 2015.             |                      | 2016.                 |                      | Indeksi    |            |            |
|---|-------------------|----------------------|-----------------------|----------------------|------------|------------|------------|
|   | Usvojeni proračun | Smjernice nove Vlade | Smjernice stare Vlade | Smjernice nove Vlade | 4/3x100    | 2/1x100    | 4/2x100    |
|   | 1                 | 2                    | 3                     | 4                    | 5          | 6          | 7          |
| <b>Ukupni prihodi</b>   | <b>106.433</b>    | <b>108.191</b>       | <b>107.440</b>        | <b>112.951</b>       | <b>105</b> | <b>102</b> | <b>104</b> |
| 6 Prihodi poslovanja  | 105.265           | 107.741              | 106.979               | 112.321              | 105        | 102        | 104        |
| 61 Prihodi od poreza  | 64.001            | 65.803               | 65.748                | 68.864               | 105        | 103        | 105        |
| 62 Doprinosi  | 23.375            | 23.218               | 21.601                | 22.128               | 102        | 99         | 95         |
| Pomoći iz inozemstva i od subjekata unutar općeg proračuna                                  | 7.292             | 7.088                | 8.473                 | 8.823                | 104        | 97         | 124        |
| 63  |                   |                      |                       |                      |            |            |            |
| 64 Prihodi od imovine   | 2.490             | 2.714                | 2.518                 | 2.558                | 102        | 109        | 94         |
| Prihodi od upravnih i administrativnih pristojbi, pristojbi po posebnim propisima i naknada | 2.081             | 2.575                | 2.570                 | 3.368                | 131        | 124        | 131        |
| 65  |                   |                      |                       |                      |            |            |            |
| Prihodi od prodaje proizvoda i roba te pruženih usluga i prihodi od donacija                | 1.045             | 1.405                | 1.068                 | 934                  | 87         | 134        | 66         |
| 66  |                   |                      |                       |                      |            |            |            |
| Prihodi iz nadležnog proračuna i od HZZO-a temeljem ugovornih obveza                        | 4.326             | 4.339                | 4.348                 | 5.064                | 116        | 100        | 117        |
| 67  |                   |                      |                       |                      |            |            |            |
| Kazne, upravne mjere i ostali prihodi   | 656               | 599                  | 653                   | 582                  | 89         | 91         | 97         |
| 68  |                   |                      |                       |                      |            |            |            |
| Prihodi od prodaje nefinancijske imovine  | 1.168             | 450                  | 461                   | 630                  | 137        | 39         | 140        |
| 7   |                   |                      |                       |                      |            |            |            |
| <b>Ukupni rashodi</b>   | <b>118.975</b>    | <b>120.717</b>       | <b>117.902</b>        | <b>120.436</b>       | <b>102</b> | <b>101</b> | <b>100</b> |
| 3 Rashodi poslovanja  | 115.715           | 117.306              | 115.527               | 117.150              | 101        | 101        | 100        |
| 31 Rashodi za zaposlene   | 24.676            | 25.052               | 24.321                | 25.017               | 103        | 102        | 100        |
| 32 Materijalni rashodi  | 10.141            | 10.758               | 9.501                 | 10.505               | 111        | 106        | 98         |
| 34 Financijski rashodi  | 11.092            | 11.129               | 11.299                | 11.187               | 99         | 100        | 101        |
| 35 Subvencije   | 6.054             | 6.592                | 5.714                 | 7.283                | 127        | 109        | 110        |
| Pomoći dane u inozemstvo i unutar opće države   | 12.374            | 12.716               | 12.483                | 12.298               | 99         | 103        | 97         |
| 36  |                   |                      |                       |                      |            |            |            |
| Naknade građanima i kućanstvima na temelju osiguranje i druge naknade                       | 45.022            | 45.331               | 44.806                | 45.595               | 102        | 101        | 101        |
| 37  |                   |                      |                       |                      |            |            |            |
| Ostali rashodi  | 6.355             | 5.728                | 7.403                 | 5.265                | 71         | 90         | 92         |
| 38  |                   |                      |                       |                      |            |            |            |
| Rashodi za nabavu nefinancijske imovine   | 3.260             | 3.411                | 2.375                 | 3.287                | 138        | 105        | 96         |
| 4   |                   |                      |                       |                      |            |            |            |
| <b>Ukupni prihodi</b>   | <b>106.433</b>    | <b>108.191</b>       | <b>107.440</b>        | <b>112.951</b>       | <b>105</b> | <b>102</b> | <b>104</b> |
| <b>Ukupni rashodi</b>   | <b>118.975</b>    | <b>120.717</b>       | <b>117.902</b>        | <b>120.436</b>       | <b>102</b> | <b>101</b> | <b>100</b> |
| <b>Deficit</b>  | <b>12.542</b>     | <b>12.526</b>        | <b>10.462</b>         | <b>7.485</b>         | <b>72</b>  | <b>100</b> | <b>60</b>  |

Izvori: 1. *Državni proračun Republike Hrvatske za 2015. i projekcije za 2016. i 2017. godinu* (2.12.2014.)

2. i 4. *Smjernice za izradu državnog proračuna RH za 2016. i projekcija za 2017. i 2018.* (25.2.2016.)

3. *Smjernice ekonomske i fiskalne politike za razdoblje 2016.-2018.* (30.7.2015.)