



Što nam donosi drugi rebalans u 2013. i Plan proračuna za 2014.?

Matija Kroflin, mag.oec¹

Vlada je 14. studenog 2013. javnosti istovremeno predstavila drugi rebalans proračuna za 2013. i Prijedlog proračuna za 2014. s projekcijama za 2015. i 2016. S obzirom na loše planiranje proračuna u 2013., a imajući u vidu da ova godina nije izuzetak, teško je ozbiljno shvatiti brojke prikazane u rebalansu i Prijedlog proračuna za 2014., a još manje projekcije za 2015. i 2016. Same stope rasta na kojima se bazira proračun za iduću godinu i 2015. i 2016. ponovno djeluju preoptimistično. Proračun za 2014. Vlada planira na stopi rasta od 1,3 posto, a za 2015. i 2016. se očekuju stope rasta od 2,2 i 2,5 posto, daleko više od onoga što prognoziraju domaće i strane institucije.

Rebalansom proračuna deficit opće države u 2013. povećava se s 3,8 na 5,5 posto BDP-a, odnosno s 13,3 na 18,3 mlrd kuna. U 2014. planira se deficit od 5,5 posto, a u 2015. i 2016. se smanjuje na 4,6 i 3,5 posto BDP-a. Rebalansom su korigirani ukupni rashodi MZOS-a. Naime, Vlada je na toj stavci u 2013. planirala uštedjeti više od 600 mil. kuna, a pritom je posebno nerealne zahtjeve imala po pitanju smanjenja rashoda za zaposlene MZOS-a gdje je planirala smanjenje od 9,3 posto, odnosno više od 900 mil. kuna. Rebalansom su takve nerealne projekcije korigirane te se ove godine očekuje smanjenje rashoda za zaposlene MZOS-a od 215 mil. kuna. Međutim, Vlada i 2014. planira daljnje smanjenje rashoda za zaposlene MZOS-a od 279 mil. kuna. Najveće smanjenje očekuje se na rashodima za zaposlene u osnovnim školama (184 mil. kn), srednjim školama (87 mil. kn) te sveučilištima i veleučilištima (54 mil. kn). Iz obrazloženja nisu jasni načini provedbe smanjenja, međutim, neke od mogućnosti mogle bi biti umirovljenje dijela zaposlenih, uštede na drugačijem obračunu prijevoza, daljnje ustrajanje na integraciji pratećih službi i outsourcingu, centralni obračun plaća itd.

Ako se ostvare Vladine projekcije rasta BDP-a u razdoblju 2014.-2016. udio ukupnih rashoda MZOS-a u BDP-u past će s 3,5 na 3,1 posto BDP-a, a udio rashoda za zaposlene past će s 2,7 posto na 2,5 posto BDP-a, odnosno na daleko najniže razine od 2009. godine.

¹ matija@nsz.hr

Rashodi za zaposlene MZOS-a smanjeni su za 215 mil. kuna

Vlada je na 124. sjednici, 14. studenog 2013., raspravljala o [Izmjenama i dopunama proračuna za 2013.](#), odnosno drugom rebalansu državnog proračuna u 2013. Suštinski, rebalans nije donio ništa novo već je samo djelomično verificirao postojeće stanje. Naime, planirani deficit za ovu godinu probijen je sredinom godine ([Polugodišnji izvještaj o izvršenju državnog proračuna](#)) i već je tada bilo jasno da Hrvatska neće ostati unutar deficita opće države od 3,4 posto koliko se planiralo prvim rebalansom u ožujku 2013. Rebalansom je deficit opće države u 2013. povećan s 3,8 posto, koliko je planirano na početku godine na 5,5 posto, odnosno s 13,3 na 18,3 mlrd kuna. Prijedlog proračuna za 2014. s projekcijama prognozira istu razinu deficita u 2014. godini od 5,5 posto BDP-a te smanjenje deficita u 2015. na 4,6 posto i u 2016. na 3,5 posto BDP-a².

Tablica 1. pokazuje kako su rebalansom znatno korigirani očekivani prihodi proračuna i to naniže te se oni sada projiciraju na 110,2 mlrd kuna što je povećanje od 0,4 posto u apsolutnom iznosu u usporedbi s izvršenjem proračuna za 2012. Bitno je napomenuti da se prilikom planiranja proračuna za 2013. očekivalo da će prihodi porasti za 3,5 posto u odnosu na 2012., a jedan od ključnih razloga za takvo precjenjivanje bila je nerealna prognoza stope rasta realnog BDP-a od 1,8 posto. Uz izostanak rasta, problem prihodne strane je i podbačaj poreznih prihoda, posebno PDV-a (1,6 mlrd kn) i poreza na dobit (890 mil. kn). U obrazloženju rebalansa stoji kako je razlog smanjenja prihoda od PDV-a drugačiji obračun pri uvozu, a razlog smanjenja prihoda od poreza na dobit neoporezivanje reinvestirane dobiti.

² Potrebno je imati na umu da proračunska metodologija prema kojoj su izrađeni rebalans i Prijedlog proračuna za 2014. s projekcijama nije usuglašena s ESA metodologijom Europske unije te će prema toj metodologiji deficit u 2013., a i u narednim godinama biti veći. U 2012. godini deficit je prema ESA metodologiji bio veći za 1,5 posto u odnosu na deficit kojeg je prikazalo Ministarstvo financija

Tablica 1. Projicirano kretanje proračunskih prihoda, rashoda, rashoda za zaposlene i deficita

	Prognozirani rast realnog BDP-a	Prihodi državnog proračuna (mil. kn)	Promjena u odnosu na prethodno razdoblje	Rashodi državnog proračuna (mil. kn)	Promjena u odnosu na prethodno razdoblje	Rashodi za zaposlene (mil.kn)	Promjena u odnosu na prethodno razdoblje	Deficit konsolidirane opće države (% BDP-a)	Iznos deficita konsolidirane opće države (mlrd kn)
IZVRŠENJE 2009.	-	110.562	-	120.192	-	22.510	-	-3,2	10,7
IZVRŠENJE 2010.	-	107.785	-2,5%	121.874	1,4%	22.295	-1,0%	-4,3	14,5
IZVRŠENJE 2011.	-	107.417	-0,3%	121.425	-0,4%	22.769	2,1%	-4,3	14,8
IZVRŠENJE 2012.	-	109.838	2,3%	119.838	-1,3%	22.395	-1,6%	-3,4	11,2
<i>Plan proračuna 2013. (prosinac 2012.)</i>	1,8	113.654	3,5%	124.520	3,9%	20.704	-7,6%	-3,8	13,3
<i>Rebalans 2013. (ožujak)</i>	0,7	113.110	3,0%	123.646	3,2%	20.710	-7,5%	-3,4	11,5
<i>Smjernice 2014.-2016.(rujan)</i>	0,2	113.400	3,2%	123.646	3,2%	20.712	-7,5%	-3,5	11,7
Rebalans 2013. (studeni)	0,2	110.251	0,4%	126.805	5,8%	21.751	-2,9%	-5,5	18,3
PLAN 2014.	1,3	113.084	2,6%	130.548	3,0%	21.421	-1,5%	-5,5	19,2
PROJEKCIJA 2015.	2,2	118.296	4,6%	133.423	2,2%	21.479	0,3%	-4,6	16,6
PROJEKCIJA 2016.	2,5	122.797	3,8%	134.307	0,7%	21.720	1,1%	-3,5	13,1

Izvor: Ministarstvo financija, obrada autora

Što se tiče rashoda, Vlada je prilikom donošenja proračuna za 2013. imala prilično nerealna očekivanja o mogućnostima smanjenja rashoda, posebice onih za zaposlene. Naime, Vlada je prilikom donošenja proračuna za 2013. prognozirala povećanje ukupnih rashoda za 3,9 posto u odnosu na 2012., međutim, ta je prognoza ovim rebalansom korigirana na 5,8 posto. S druge strane, planirano smanjenje rashoda za zaposlene od 7,6 posto sada je korigirano na 2,9 posto, Pritom Vlada povećanje ukupnih rashoda objašnjava troškovima sanacije zdravstvenih ustanova i HZZO-a od 3,3 mlrd kuna. Posebno je nerealna Vlada bila kod rashoda za zaposlene MZOS-a koji su se prilikom donošenja proračuna za 2013. našli pod najvećim udarom smanjenja (*vidi više u [Analiza Državnog proračuna za 2013. i projekcija za 2014. i 2015.](#)*). Naime, u 2013. je Vlada na ukupnim rashodima MZOS-a planirala uštedjeti više od 600 mil. kuna, odnosno 5,5 posto, a na rashodima za zaposlene MZOS-a više od 900 mil. kuna, odnosno 9,3 posto u odnosu na 2012. Rebalansom su takve nerealne projekcije korigirane te se ove godine očekuje smanjenje rashoda za zaposlene MZOS-a od 2,2 posto, odnosno 215 mil. kuna u odnosu na 2012.

U 2014. planira se daljnje smanjenje rashodi za zaposlene MZOS-a od 279 mil. kuna

S obzirom na loše planiranje proračuna u 2013., a imajući u vidu da ova godina nije izuzetak po tom pitanju, teško je ozbiljno shvatiti i Prijedlog proračuna za 2014., a još manje projekcije za 2015. i 2016. Same stope rasta na kojima se bazira proračun za iduću godinu i 2015. i 2016. ponovno djeluju preoptimistično. Proračun za 2014. Vlada planira na stopi rasta od 1,3 posto, a za 2015. i 2016. se očekuju stope rasta od 2,2 i 2,5 posto.

Izuzev sljedeće godine za koju Vlada predviđa isti deficit općeg proračuna kao i za ovu godinu (5,5 posto BDP-a) u 2015. i 2016. Vlada predviđa znatno drugačiju situaciju nego ove godine, odnosno kao što je vidljivo u Tablici 1. u obje godine predviđa znatno više stope rasta proračunskih prihoda u odnosu na rashode i posljedično, smanjenje deficita.

Kao što Tablica 1. prikazuje u 2014. se planira povećanje ukupnih rashoda od 3 posto, odnosno 3,7 mlrd kuna u odnosu na rashode prikazane drugim rebalansom 2013. Iz obrazloženja Prijedloga proračuna za 2014. i projekcija za 2015. i 2016. proizlazi da je povećanje tih rashoda u 2014. determinirano doprinosom proračunu EU (1,8 mlrd kn), sufinanciranjem projekata EU fondova (2,5 mlrd kn) i troškovima kamata od 1,6 mlrd kuna. Rast tih troškova Vlada u 2014. djelomično planira smanjiti uštedama na rashodima za zaposlene. Iz obrazloženja šturo proizlazi kako se uštede očekuju zbog centralnog obračuna plaća i smanjenja zaposlenih u javnom sektoru. Kako se u obrazloženju navodi da je plan proračuna za 2014. izrađen u skladu sa [Smjernicama ekonomske i fiskalne politike 2014.-2016.](#) instrumentarij putem kojeg Vlada planira provesti uštede treba tražiti u mjerama koja je Vlada predstavila uz te Smjernice, a čiji je cilj smanjenje deficita. To su mjere poput outsourcinga i integracije pratećih službi, uvođenja platnih razreda, drugačijeg obračun prijevoza zaposlenicima itd. (*za popis svih mjera vidi Dodatak 1.*)

Dakle, ukupni rashodi za zaposlene u 2014. smanjuju se za 1,5 posto, odnosno 330 mil. kuna u odnosu na rashode prikazane drugim rebalansom, dok se u 2014. i 2015. projicira rast ukupnih rashoda za zaposlene od 0,3 i 1,1 posto.

Tablica 2. Kretanje ukupnih rashoda i rashoda za zaposlene MZOS-a

	BDP	MZOS (mil. kn)	Promjena u odnosu na prethodno razdoblje	UDIO U BDP-U	Rashodi za zaposlene MZOS-a	Promjena u odnosu na prethodno razdoblje	UDIO U BDP-U
IZVRŠENJE 2009.	328.672	12.078	-	3,7%	-	-	-
IZVRŠENJE 2010.	326.980	11.787	-2,4%	3,6%	-	-	-
IZVRŠENJE 2011.	330.171	11.931	1,2%	3,6%	9.801	-	-
IZVRŠENJE 2012.	330.232	11.978	0,4%	3,6%	9.760	-0,4%	3,0%
<i>Plan proračuna 2013. (prosinac 2012.)</i>	336.326	11.320	-5,5%	3,4%	8.855	-9,3%	2,6%
<i>Rebalans 2013. (ožujak)</i>	336.326	11.362	-5,1%	3,4%	8.863	-9,2%	2,6%
Rebalans 2013. (studeni)	336.326	11.942	-0,3%	3,6%	9.546	-2,2%	2,8%
PLAN 2014.	347.178	12.026	0,7%	3,5%	9.268	-2,9%	2,7%
PROJEKCIJA 2015.	361.730	11.797	-1,9%	3,3%	9.403	1,5%	2,6%
PROJEKCIJA 2016.	378.010	11.795	0,0%	3,1%	9.520	1,2%	2,5%

Izvor: Ministarstvo financija, obrada autora

Što se tiče MZOS-a Vlada u 2014. planira rast ukupnih rashoda od 0,7 posto, odnosno 84 milijuna kuna. Međutim, kao što Tablica 2. prikazuje u 2014. se planira i daljnje smanjenje rashoda za zaposlene MZOS-a od 2,9 posto, odnosno 279 mil. kuna, što čini veliku većinu ukupno planiranih smanjenja rashoda za zaposlene svih korisnika proračuna. Ako se promatraju tri najveće stavke rashoda za zaposlene unutar MZOS-a, onda je vidljivo da se na rashodima za zaposlene u osnovnoškolskom, srednjoškolskom i visokom obrazovanju planiraju uštede od 326 mil. kuna (na rashodima za zaposlene u osnovnim školama 184 mil. kuna, srednjim školama 87 mil. kuna te sveučilištima i veleučilištima 54 mil. kuna. U 2015. se u ta tri segmenta planira rast rashoda za zaposlene od 111 mil. kuna, a u 2016. rast od 87 mil. kuna.

Porazna je činjenica da ako se ostvare Vladine projekcije rasta BDP-a u razdoblju 2014.-2016. udio ukupnih rashoda MZOS-a u BDP-u past će s 3,5 na 3,1 posto BDP-a, a udio rashoda za zaposlene past će s 2,7 na 2,5 posto BDP-a, odnosno na daleko najniže razine od 2009. godine.

Nastavlja se neodgovorna politika proračunskog planiranja

Ovaj rebalans ujedno je i četvrti rebalans proračuna u posljednjih 20 mjeseci što govori o vrlo lošem procesu planiranja proračuna u RH i situaciji u kojoj iz proračuna nije moguće izvući nikakve konkretne zaključke. Isto tako, rebalans i Prijedlog proračuna za 2014. rađeni su istovremeno pa je upitno koliko je bilo moguće realno procijeniti stvarno stanje u 2013. i na temelju tog stanja planirati proračun za 2014. Takav pristup planiranju proračuna, kao i konstantno kašnjenje u donošenju proračunskih dokumenta dodatno otežavaju bilo kakvu realnu procjenu ionako loše planiranih proračunskih veličina te umanjuju samu transparentnost proračuna.

U konačnici, bitno je reći da će prave brojke o deficitu biti poznate tek kada se objavi izvršenje proračuna za 2013. jer ovaj rebalans predstavlja samo djelomičnu verifikaciju stvarnog stanja. Naime, Europska Komisija za RH ove godine predviđa pad od 0,7 posto i bez obzira što to potvrđuju i sve ostale relevantne međunarodne i domaće institucije, kao i svi makroekonomski pokazatelji u prva tri kvartala ove godine (*vidi više u [Pregled stanja hrvatskog gospodarstva i javnih financija](#)*), Vlada prilikom izrade ovog rebalansa nije korigirala svoje projekcije već je ostala pri stopi rasta od 0,2 posto. Kako je prilično izvjesno da do tog rasta neće doći, razlika prihoda i rashoda do kraja bi se godine mogla još više produbiti, a kako se deficit izražava kao udio u BDP-u moglo bi doći i do njegovog dodatnog povećanja zbog pada samog nazivnika s kojim se deficit stavlja u omjer.

Nažalost, razloga za pesimizam imamo i u idućim godinama i to posebno ako se promatra obrazloženje na temelju čega Vlada planira rast u 2014. te 2015. i 2016. Naime, u [Obrazloženju Prijedloga državnog proračuna za 2014. i projekcijama za 2015. i 2016.](#) stoji sljedeće: „*Očekivani oporavak i ubrzanje rasta temelji se na investicijama, posebice javnih poduzeća, ali i sve većim investicijama privatnog sektora. Pozitivnim kretanjima naknadno će se priključiti i osobna potrošnja te postupni rast izvoza i iskorištavanje pozitivnih učinaka sudjelovanja na zajedničkom tržištu EU-a.*“

Istodobno zbog potrebe za fiskalnom konsolidacijom, doprinos državne potrošnje će u iduće dvije godine biti negativan. Optimizam Vlade temelji se na reformskim naporima za unaprjeđenje investicijskog okruženja.“

Kako gotovo identičnu konstrukciju obrazloženja rasta možemo iščitati iz svih proračunskih dokumenata i programa Vlade u posljednje dvije godine, jedino što možemo je nadati se trećoj sreći.

O vjerodostojnosti proračuna govori i činjenica da su se u raspravi o proračunu za 2014. u Saboru složili i vladajući i oporbeni političari u jednoj stvari, a to je da će ovakav proračun za 2014. sigurno do srpnja iduće godine ići u rebalans. Pritom oporba ističe kako Vlada nema hrabrosti realno prikazati stanje u proračunu, dok vladajući ističu kako će proračun morati u rebalans zbog Procedure prekomjernog deficita (*o Proceduri vidi: [Dešifriranje Europskog semestra i EDP procedure](#)*). Međutim, nije ni bitno zašto će proračun u rebalans. Bitno je da je on ponovno nevjerodostojan i da je teško zaključiti što zaista znači bilo koja stavka tog proračuna za ljude koji ostvaruju svoja prava i primaju plaću iz proračuna, pa tako i ona o smanjenju rashoda za zaposlene MZOS-a u 2014.

Dodatak 1. Popis Vladinih mjera za smanjenje deficita predstavljen uz Smjernice ekonomske i fiskalne politike 2014.-2016.

Integracija pratećih službi	1.1.2014.
Outsourcing usluga	kraj 2013. tijekom 2014.
Reorganizacija (regionalizacija) državnih institucija, ustanova i ureda državne uprave	kraj 2013.
Reforma plaća u javnom sektoru – UVOĐENJE PLATNIH RAZREDA	drugi kvartal 2014.
Smanjenje izdataka za lijekove na recept	kraj 2013.
Uvođenje osnovne (besplatne) i dopunske liste pomagala (participacija)	kraj 2013.
Masterplan bolnica	kraj 2013., 2014. i 2015.
Kontrola bolovanja	kraj 2013.
Provedba objedinjene javne nabave	
Objedinjavanje socijalnih naknada	1.1.2014.
Objedinjavanje obrazovnih potpora za udžbenike	1.1.2014.
Jedinstveni novčani centar	1.7.2014.
Reforma socijalnog ugovaranja	zadnji kvartal 2014./1.1.2015.
Jedinstveno tijelo vještačenja	1.1.2014.
Reorganizacija pravosudnog sustava: smanjenje broja pravosudnih tijela	kraj 2014.
Supstitucija izvora financiranja investicija sredstvima iz EU fondova	
Prijevoz zaposlenika OŠ, VU, JI	kraj 2013.
Restrukturiranje mreže škola i programa – ZATVARANJE OKO 70 ŠKOLA SA 5-7 UČENIKA; PRIJEVOZ U VEĆE ŠKOLE	zadnji kvartal 2014.
Transformacija državnog inspektorata	
Usklađivanje nadležnosti lokalne samouprave s fiskalnim kapacitetom	prva polovica 2014.
Preispitivanje mjera za potporu potpomognutim područjima	1.1.2015.
COP - Centralni obračun plaća	kraj 2013.
Legalizacija bespravno izgrađenih objekata	1.1.2014. nadalje

Povećanje trošarina na dizelska i benzinska goriva i duhan i duhanske proizvode	kraj 2013. i 2014.
Korekcija i usklađivanje međustope PDV-a (pretpostavka na 13%) – TURIZAM, ŠEĆER, ULJE I MASTI, DJEČJA HRANA, VODA	kraj 2013.
Ukidanje i smanjenje parafiskalnih nameta	kraj 2013.
Mjere za suzbijanje crnog tržišta najma nekretnina	do kraja 2013. i nadalje
Reforma mirovinskog sustava – SMANJENJE POVLAŠTENIH MIROVINA	
Zamrzavanje i prolongacija napredovanja državnih službenika i namještenika s učinkom na izdatke za bruto-masu plaća	kraj 2013. s učincima u 2014.
Umirovljenje zaposlenika u državnim tijelima i javnim službama koji su ispunili uvjete za starosnu mirovinu – OKO 10.000	kraj 2013.
Privatizacijski projekti (CO, HPB, ...)	do kraja 2013. učinak vidljiv u istoj godini
Nastavak procesa objedinjavanja javne nabave	kontinuirano; već se provodi u MSPM
Monetizacija autocesta	krajem 2014. godine
Izvor: Vlada RH	