

Rebalans državnog proračuna za 2014. godinu – pokušaj udovoljavanja „EDP” kriterijima

STRUČNI ČLANAK

Tomislava Ujević*

Sažetak

Cilj ovog rada jest ukazati na iznimnu važnost procesa proračunskog planiranja i odgovornog fiskalnog ponašanja, kako bi se promijenila praksa učestalih potreba za rebalansom državnog proračuna. U odnosu na dosadašnje rebalanse, posljednji je specifičan utoliko što je potaknut procedurom pri prekomjernom proračunskom deficitu (*Excessive Deficit Procedure* – EDP). Naime, zajednički uzrok svih hrvatskih rebalansa jest nekontrolirana budžetska potrošnja, koja se iz godine u godinu pretače kroz kumulativne ostvarenih deficita u zabrinjavajuću dinamiku porasta javnog duga. Ako tu činjenicu smjestimo u kontekst petogodišnje recesije, onda je očito da je fiskalna politika svojim (ne)djelovanjem produbila krizu koja je dvostruko uvjetovana: domaćim strukturnim problemima te krizom zemalja partnera. Stoga ovaj rad, analizirajući osnovne agregate iz rebalansa državnog proračuna za 2014. godinu, donosi zaključak o dobrobiti EDP-a za Hrvatsku jer se po prvi puta kao zemlja članica EU-a Hrvatska suočava s vlastitim strukturnim problemima koji su se do sada u pravilu tretirali parcijalno i nesustavno, bez potrebne stručne ekspertize i političke volje da se prekine neodrživa fiskalna praksa.

Ključne riječi: rebalans državnog proračuna, procedura pri prekomjernom deficitu, Hrvatska

JEL klasifikacija: H60, H87

* Tomislava Ujević, Simeon Vetus d.o.o., e-mail: tomislava.ujevic@simeon-vetus.hr.

1. Uvod

Svega nekoliko dana nakon što je Hrvatski sabor u prosincu prošle godine izglasao državni proračun za 2014. godinu s trogodišnjim fiskalnim projekcijama, Europska komisija objavila je „Mišljenje o postojanju prekomjernog deficita“ (European Commission, 2013a) te preporučila Vijeću EU-a da prijedlog o smanjenju proračunskog deficita transformira u obvezujuću odluku (European Commission, 2013b).

U ovom će se članku razmatrati pristup donošenju državnog proračuna kao najvažnijeg dokumenta koji na mjerljiv način govori o provođenju Vladine gospodarske politike u narednoj godini, kao i u trogodišnjem fiskalnom razdoblju. Ulaskom Hrvatske u Europsku uniju, ovo pitanje nije više isključivo stvar autonomnog odlučivanja hrvatskih vlasti, s obzirom na to da se sve članice moraju pridržavati fiskalnih kriterija koji proizlaze iz „Pakta o stabilnosti i rastu“ (*Stability and Growth Pact*)¹. U tom smislu, namjera je ovog rada pojasniti institut *procedure pri prekomjernom proračunskom deficitu* te u tom kontekstu ukazati na ponašanje nositelja hrvatske gospodarske politike te način na koji oni rješavaju zahtjeve koje pred njih postavlja Europska unija. Jesu li nositelji ekonomske politike dorasli za aktivno provođenje makroekonomskih mjera koje podrazumijevaju mnoge nepopularne (prvenstveno fiskalne) poteze?

U izrazito otežanim makroekonomskim uvjetima (koji su tek dijelom rezultat višegodišnje recesije zemalja u okruženju)², Hrvatska je naposljetku dobila zadatak provesti snažnu fiskalnu konsolidaciju do 2016. godine (Council of the European Union, 2014a; 2014b). Međutim, postavlja se pitanje na kojim je osnovama donesen državni proračun za 2014. godinu te jesu li nositelji ekonomske politike pod pritiskom procedure pri prekomjernom proračunskom deficitu donijeli nove brojke u okviru rebalansa, koje nastoje (djelomično) ispuniti kvantitativne kriterije ili se zaista radi o stvarnom pokušaju da se pokrenu neodgodive strukturne reforme?

¹ Vidjeti više na http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/index_en.htm.

² Još je 2011. guverner HNB-a naglašavao da „kriza u Hrvatskoj nije tek refleks svjetske krize koja je bila samo okidač koji je neravnotežama i neracionalnostima opterećenu ekonomiju suočio s eksternim šokom“ (Rohatinski, 2011). O dugotrajnim strukturnim slabostima kao vodećim uzrocima kontrakcije gospodarske aktivnosti u Hrvatskoj vidjeti u European Commission (2013d).

U sljedećem poglavlju daju se definicija i kratak prikaz procedure pri prekomjernom proračunskom deficitu. U trećem poglavlju slijedi analiza glavnih proračunskih agregata (prihoda, rashoda i računa financiranja) u okviru prihvaćenog rebalansa za 2014. godinu. Četvrto poglavlje donosi kratak osvrt na dodatne Vladine mjere usmjerene ka smanjenju proračunskog manjka iz kojih proizlazi potpuno isti pristup kakvim su se vodili i kreatori samog rebalansa.

2. Procedura pri prekomjernom proračunskom deficitu – slučaj Hrvatske

Republika Hrvatska je potpisnica tzv. „Pakta o stabilnosti i rastu“ prema kojem su propisani fiskalni kriteriji za države članice s ciljem osiguranja fiskalne discipline u okvirima kriterija iz Maastrichta³. Spomenuti kvantitativni kriteriji odnose se na deficit konsolidirane opće države (koji ne smije prelaziti granicu od 3 posto BDP-a) i na ukupni javni dug (koji ne smije prelaziti granicu od 60 posto BDP-a)⁴, a neophodni su za uvođenje eura kao nacionalne valute, odnosno za postizanje i očuvanje pozicije unutar Ekonomske i monetarne unije. U slučaju da zemlja članica prekorači navedene konvergencijske kriterije, pokreće se procedura pri prekomjernom proračunskom deficitu⁵, s ciljem stabilizacije javnih financija Europske unije tj. njenih članica. Drugi važan nadzorni mehanizam je procedura pri makroekonomskim neravnotežama (*Macroeconomic Imbalance Procedure* - MIP) čiji je cilj pravovremeno identificirati potencijalne rizike te spriječiti nastanak štetnih makroekonomskih neravnoteža, ali i korigirati one koje su već nastale⁶.

Na nedavnom primjeru Hrvatske može se sažeti postupak procedure: u prosincu 2013. Europska komisija objavila je „Mišljenje o postojanju

³ Nazivaju se još i kriteriji konvergencije. Vidjeti više na http://www.ec.europa.eu/economy_finance.

⁴ Prema ESA 95 metodologiji.

⁵ Često se upotrebljava i naziv „the corrective arm“. Vidjeti više na http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/corrective_arm/index_en.htm.

⁶ Vidjeti *Stability and Growth Pact, Treaty on the Functioning of the European Union*, članci 121 i 126, http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/legal_texts/index_en.htm.

prekomjernog deficita za Hrvatsku" (European Commission, 2013a); potom je obavijestila Vijeće Europske unije te pripremila preporuku za izradu tzv. „Preporuke Vijeća EU-a" (European Commission, 2013c). Na prijedlog Europske komisije, Vijeće EU-a je u siječnju ove godine dalo „Preporuku za izlazak iz prekomjernog deficita" (Council of the European Union, 2014b) u kojoj su postavljeni ciljevi koji se moraju realizirati, kao i zahtjev da Hrvatska samostalno predloži i primijeni relevantne mjere za smanjenje prekomjernog proračunskog manjka za vrijeme trajanja EDP-a. Dakle, Vijeće ne predlaže izravno korektivne mjere, ali prati ostvarenje ciljeva zadanih preporukom te nakon uklanjanja fiskalnih distorzija ukida EDP. U protivnom, ukoliko država članica ne ispunjava preporuke Vijeća i/ili ne provodi zadane mjere, ulazi u zonu EDP-a čija je krajnja mogućnost uvođenje financijskih sankcija (za članice eurozone) ili uskraćivanje sredstava iz Kohezijskog fonda za ostale zemlje članice. Konkretno, za Hrvatsku je određeno trogodišnje razdoblje u kojem bi se trebala izvršiti korekcija deficita konsolidirane opće države i to: 4,6 posto BDP-a u 2014.; 3,5 posto BDP-a u 2015. i 2,7 posto BDP-a u 2016. Važno je naglasiti da predložene fiskalne mjere u pogledu smanjenja deficita prema preporuci Europske komisije ujedno podrazumijevaju prilagodbu strukturnog deficita za 0,5 posto BDP-a u 2014. te za 0,9 posto BDP-a u 2015. i 0,7 posto BDP-a u 2016⁷.

Naime, potkraj prošle godine, donoseći rebalans za 2013. godinu, Vlada je istovremeno usvojila i plan državnog proračuna za 2014. s fiskalnim projekcijama do 2016. godine, koje su bile na snazi svega nekoliko mjeseci⁸. Podsjetimo, Vijeće EU-a je na prijedlog Europske komisije u siječnju ove godine donijelo preporuke kojima se od Hrvatske (u sklopu EDP-a) traži brža fiskalna konsolidacija od one predložene proračunom za razdoblje 2014.-2016. O načinu na koji se donose najvažniji financijski dokumenti u zemlji može se zaključiti da smo u jednako apsurdnoj situaciji i sada kada je na snazi rebalansirani proračun za 2014. godinu. Potpuno je jasno da je rebalans za tekuću godinu nastao prvenstveno kao posljedica obvezujuće

⁷ *Strukturni deficit/saldo (structural balance) predstavlja deficit iz kojeg je uklonjen učinak ekonomskog ciklusa (cyclically-adjusted balance) te jednokratne i privremene mjere (one-off and temporary measures).*

⁸ *Pojedini analitičari su već javno ukazivali na apsurdnost u načinu na koji se donosi državni proračun: „I da situacija bude gora, premda su predstavljeni istoga dana, prijedlog se pravi da rebalans ne postoji!" (Ott, 2013: 1).*

fiskalne prilagodbe koju nalaže EDP, no čak i da marginaliziramo tu činjenicu, do njega bi ionako moralo doći. Naime, Vladine fiskalne projekcije potpuno su zanemarile cijeli niz ostvarenja glavnih makroekonomskih varijabli u prošloj godini (npr. projiciran je realni rast BDP-a za prošlu godinu na razini od 0,2 posto, a pritom je planiran 1,3 posto u 2014.)⁹, a zna se da njihovo kretanje determinira naredne fiskalne godine. Stoga je izmjena plana državnih financija za ovu godinu bila nužna barem iz ova dva spomenuta razloga.

U poglavlju koje slijedi detaljnije se razmatra rebalans državnog proračuna (iz ožujka 2014.) u kontekstu EDP-a. Važno je naglasiti da Vijeće EU-a uvažava određena nepredviđena pogoršanja makroekonomske situacije, koja mogu dovesti do insuficijentnih ostvarenja deficita konsolidirane opće države, no samo ukoliko je evidentno da su mjere ekonomske politike osigurale smanjenje strukturnog deficita. U takvom slučaju može se očekivati (bez spomenutih sankcija članici) i eventualno produženje roka za korekciju prekomjernog manjka. Sukladno proceduri pri prekomjernom proračunskom deficitu, Vijeće je postavilo krajnji rok¹⁰ do kad se od ekonomske politike u Hrvatskoj očekuje detaljno predstavljanje konsolidacijske strategije i dostizanja postavljenih fiskalnih ciljeva u zadanom razdoblju. Također, svakih šest mjeseci Hrvatska se mora službeno očitovati o napretku u implementaciji zadanih preporuka, sve dok ne budu zadovoljeni konvergencijski kriteriji.

3. Rebalans državnog proračuna za 2014. godinu

Korekcija strukturnog deficita od 0,5 posto BDP-a u 2014. godini predstavlja najmanju moguću korekciju kakvu predviđa „Pakt o stabilnosti i rastu“, što znači da je Europska komisija zauzela uistinu „blag“ stav u prvoj godini EDP-a, u usporedbi s daleko snažnijim konsolidacijskim pomacima kakvi se očekuju u naredne dvije godine. Istovremeno, rebalans ovogodišnjeg proračuna utemeljen je na predviđanju o realnom gospodarskom rastu od

⁹ U 2013. ostvaren je realni pad BDP-a od 1 posto. U međuvremenu je Vlada dala novu projekciju gospodarskog rasta od 0,2 posto za 2014. u okviru predloženog rebalansa. Naknadno je još jednom revidirala planirani rast na razinu od 0 posto.

¹⁰ Prema članku 3(4a) regulacije (EC) broj 146/97, postavljen je krajnji rok 30. travnja 2014.

0,2 posto¹¹ (Ministarstvo financija, 2014), Naime, o kretanju gospodarske aktivnosti ovisi i punjenje državne blagajne, što bi značilo i manji deficit, pod pretpostavkom da se rashodi uistinu izvrše onako kako su zamišljeni novim planom. Koje od predloženih mjera odražavaju strukturne pomake koji će značiti stvarnu konsolidaciju državnih financija, a koje su od njih usmjerene tek na zadovoljavanje kvantitativnih fiskalnih kriterija koji su postavljeni u okviru EDP-a, sagledat ćemo u analizi proračunskih agregata.

3.1. Prihodi državnog proračuna

S obzirom na još uvijek iznimno slabo stanje hrvatskog gospodarstva koje je u šestoj uzastopnoj recesijskoj godini, snažnija fiskalna kontrakcija u kratkom roku ocijenjena je kao izrazito nepoželjna, pa se stoga predloženi rebalans proračuna oslanja upravo na korekcije na prihodnoj strani. U tablici 1 prikazane su osnovne promjene u planu najznačajnijih prihoda očekivanih u ovoj fiskalnoj godini.

mil. HRK	Plan 2014.	Rebalans 2014.	Povećanje/ smanjenje
UKUPNI PRIHODI	113,085	117,065	3,981
I. Prihodi poslovanja	112,819	116,749	3,931
- Porez i preiz na dohodak	1,373	1,369	-3
- Porez na dobit	5,793	5,689	-104
- Porezi na imovinu	445	458	13
- Porezi na robu i usluge	55,909	55,734	-175
PDV	42,541	41,965	-576
Posebni porezi i trošarine	11,930	12,041	111
Naknade za priređivanje igara na sreću	738	1,054	316
Ostalo	700	674	-26
- Porezi na međ. trgovinu i transakcije	419	389	-30
- Doprinosi	38,115	41,855	3,740
- Pomoći	4,507	4,306	-201
- Prihodi od imovine	2,046	2,696	650
- Ostalo	4,212	4,253	41
II. Prihodi od prodaje nefinancijske imovine	266	316	50

Izvor: Izračun autorice prema podacima Ministarstva financija (2014).

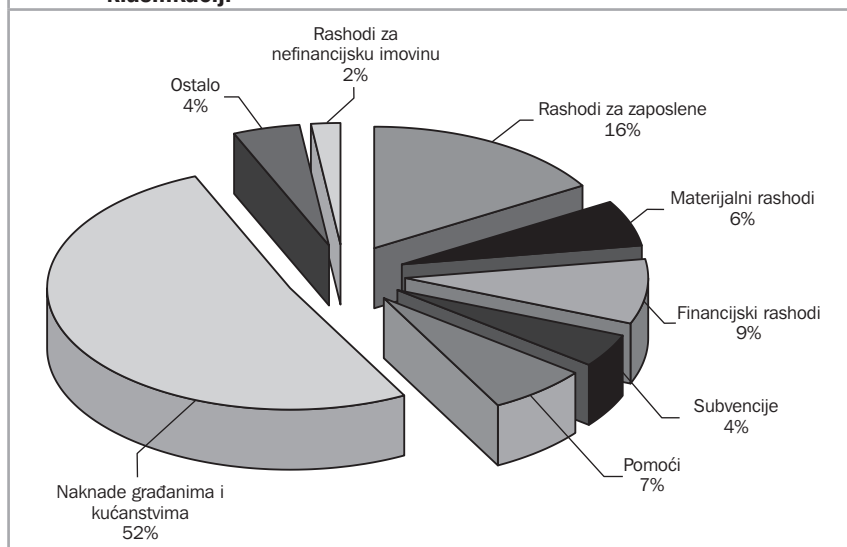
¹¹ Prognoze relevantnih međunarodnih financijskih institucija predviđaju za Hrvatsku nastavak pada realnog BDP-a i u 2014. godini (vidi <http://www.imf.org/external/country/HRV/index.htm>; <http://www.worldbank.org/en/country/croatia>).

milijardi kuna, a upućuje na zaključak da se raspored tereta prilagodbe u pogledu smanjenja deficita primarno oslonio na privatni sektor i sektor stanovništva, premda recentne komparativne analize ukazuju na to da su u Hrvatskoj već dosegnuti limiti fiskalnog kapaciteta (Kesner-Škreb, 2014).

3.2. Rashodi državnog proračuna

Neto-efekt izmjena na rashodnoj strani središnjeg državnog proračuna iskazan je kao nominalno povećanje u iznosu od 103 milijuna kuna u usporedbi s originalnim planom za 2014. godinu. Na slici 2 prikazana je nepovoljna struktura državnih rashoda u kojima samo tri kategorije rashoda čine gotovo 80 posto ukupnih rashoda: to su socijalni rashodi, zatim rashodi za zaposlene i rashodi za kamate.

Slika 1. **Struktura rashoda središnjeg državnog proračuna prema ekonomskoj klasifikaciji**



Izvor: Izračun autorice prema podacima Ministarstva financija (2014).

Prisjetimo se što stoji u preporukama Vijeća EU-a u sklopu EDP-a za Hrvatsku: „neophodna je racionalizacija plaća, izdataka za socijalno osiguranje i za subvencije, kako bi se stvorilo dovoljno fiskalnog prostora za

povećanje rashoda koji pozitivno utječu na rast, uključujući i sufinanciranje projekata iz fondova EU-a" (Council of the European Union, 2014: 10). Krenimo redom: „racionalizacija“ rashoda za zaposlene (u iznosu od svega 108 milijuna kuna) rezultat je očekivanog odlaska dijela državnih i javnih službenika u mirovinu te smanjenog novog zapošljavanja, ukidanja dodatka na vjernost službi te smanjenja plaća dužnosnika za 6 posto. Bilo bi zanimljivo vidjeti kako je brojkama izraženo smanjenje novog zapošljavanja u državnim službama. Naime, upravo nas državni aparat košta približno 21,3 milijarde kuna u ovoj godini, zauzimajući visoko drugo mjesto u ukupnoj strukturi rashoda središnjeg državnog proračuna (slika 1). Nadalje, izdaci za socijalno osiguranje odraz su najdubljih strukturnih problema koji se godinama pasivno (ne) rješavaju. Primjerice, za impozantan broj hrvatskih umirovljenika u originalnom planu proračuna nedostajalo je 233 milijuna kuna. Ako tome dodamo 3,2 milijarde kuna rashoda koji su se „pojavili“ u ovom rebalansu za sanaciju zdravstvenih ustanova, postavlja se pitanje: zbog čega oni nisu bili ugrađeni u originalan plan proračuna? Ne radi se o izdacima koji se zbog nepredvidivosti nisu mogli planirati. Dakle, sasvim je jasno da je najveći uteg hrvatskog proračuna upravo neodrživ sustav socijalnih naknada na temelju osiguranja, koji primarno proizlazi iz nepovoljnih gospodarskih kretanja, loših ranijih „politika umirovljenja“, loših demografskih kretanja¹² i lošeg upravljanja u zdravstvenom sustavu. Naposljetku, uočimo da kreatorima ovog rebalansa nije bilo lako pronaći stavke koje će anulirati ovu veličinu izdataka socijalnih naknada: materijalni rashodi smanjeni su za 752 milijuna kuna, a subvencije za 615 milijuna kuna. No, iako rebalans predviđa znatno smanjenje rashoda za nabavu nefinancijske imovine (420 milijuna kuna), rashoda za pomoći (305 milijuna kuna) i rashoda za kamate (308 milijuna kuna), ovakve mjere znače da će za taj iznos biti smanjene kapitalne investicije u izgradnju (time dajući negativan doprinos gospodarskom rastu), dok niži rashodi za dane pomoći reflektiraju slabiju dinamiku realizacije kapitalnih projekata financiranih iz pretpristupnih fondova EU-a. Također, nova projekcija (nižih) financijskih rashoda ne umanjuje dojam da u ovoj godini iz državne blagajne moramo izdvojiti čak 11 milijardi kuna za plaćanje kamata (od toga

¹² Krajem 2013. godine omjer broja zaposlenih i broja umirovljenika spustio se na 1,1. Vidjeti više na <http://www.mirovinsko.hr>; <http://www.dzs.hr>.

više od 8 milijardi kuna za izdane vrijednosne papire i 2,7 milijardi kuna za primljene kredite i zajmove). Razriješimo još jednu dilemu oko rashoda koje Hrvatska ima prema međunarodnim organizacijama i tijelima EU-a: naime, često se spominje teret uplate članarine i naglašava rashod od gotovo 4 milijarde kuna na godišnjoj razini, a pritom se (u skladu s principom financijskog izravnjanja u prve dvije godine članstva) isto toliko novca očekuje od uplate u hrvatski državni proračun (što vidimo na stavkama pomoći od međunarodnih organizacija te institucija i tijela EU-a). Utoliko je neozbiljno svako isticanje ovih rashoda izvan njihova konteksta, a kamoli objašnjavanje eskalacije proračunskih rashoda koji se dovode u vezu s ovom vrstom izdataka¹³. Naposljetku, podsjetimo da upravo rashodna strana proračuna kvantitativno odražava alokaciju javnog novca tj. njegovu realokaciju u procesu rebalansa. U ovom slučaju mogu se samo konstatirati i dalje nepovoljni udjeli (neproduktivnih) socijalnih i financijskih rashoda čiji rast upozorava na fiskalnu neodrživost. Istovremeno, analiza iskustava drugih zemalja koje su prolazile kroz proceduru EDP-a pokazuje da je prilagodba na prihodnoj strani dala u prosjeku 7 puta manji doprinos konsolidaciji (iskazano kao udio u BDP-u) od prosječne prilagodbe na rashodnoj strani, što ide u prilog tvrdnji da samo konsolidacija na rashodnoj strani proračuna dovodi do trajnog rješenja fiskalne neravnoteže (Hrvatska udruga poslodavaca, 2014).

3.3. Financiranje državnog proračuna

Neto efekt promjena na prihodima i rashodima predviđa smanjenje manjka središnjeg državnog proračuna sa 17,5 milijardi kuna (5,2 posto BDP-a) na 13,6 milijardi kuna (4,1 posto BDP-a)¹⁴. No, kada se svi prihodi i rashodi zbroje, započinje priča koja iz godine u godinu biva sve skuplja, a to je financiranje deficita tj. budžetske potrošnje koja u sebi nosi daleko najveći udio neproduktivno usmjerenih sredstava (vidi sliku 1) naspram, primjerice, kapitalnih rashoda koji bi mogli imati razvojni karakter, bilo

¹³ Članstvom u EU-u prošle je godine trajno izgubljen dobar dio prihoda od carina te od PDV-a (zbog drugačijeg sustava uplate). Stoga je na razini od pola godine ovaj efekt neto troška uistinu polučio minus, što nije za očekivati u ovoj godini.

¹⁴ Prema nacionalnoj metodologiji proračunskog računovodstva (koja nije kompatibilna s međunarodnom metodologijom ESA 95).

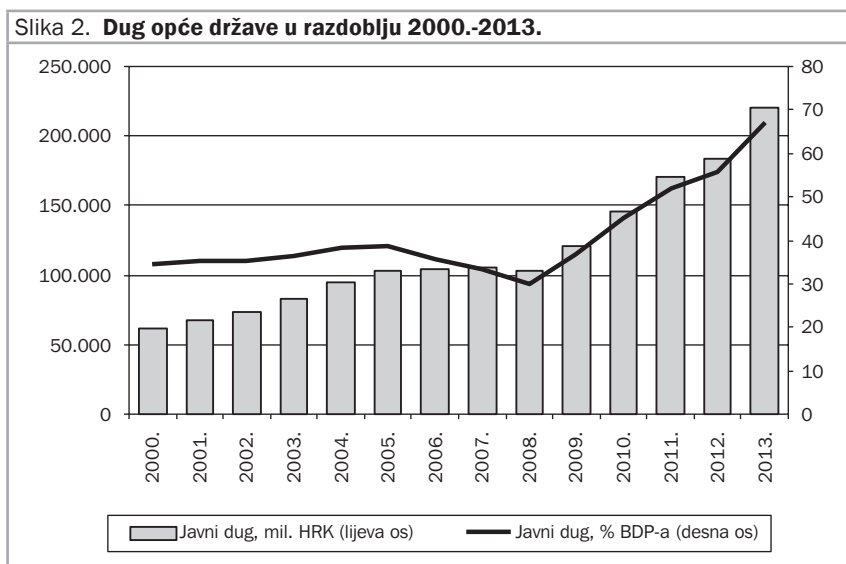
kroz sustav javnih investicija ili programa sufinanciranih iz fondova EU-a. Nadalje, imajmo na umu da ovaj rebalans predviđa već uhodanu shemu financiranja: ove godine država planira emisiju obveznica u iznosu od gotovo 20 milijardi kuna (od toga 12,1 milijardu na domaćem i 7,7 milijardi kuna na inozemnom tržištu). Osim plasmana državnih obveznica, planirano je zaduženje kreditima i zajmovima u iznosu od 12,1 milijarde kuna. Istovremeno, u tekućoj godini planirani iznos državnih izdataka za otplatu glavnica primljenih kredita i zajmova, kreće se na razini od oko 13,8 milijardi kuna, dok su izdaci za otplate glavnice za izdane obveznice na razini od oko 8,8 milijardi kuna. Zatvarajuća stavka bit će promjena u stanju depozita.

Na razini izvanproračunskih korisnika, planirani je manjak rebalansom smanjen za 280 milijuna kuna i to prvenstveno zahvaljujući kontrakciji ulaganja u državne ceste te smanjenju programa investicijskih aktivnosti kod Hrvatskih voda (u iznosu od 181,4 milijuna kuna). Osim rezanja na rashodima za kapitalne investicije, povećan je plan prihoda koje će Hrvatske vode prikupiti od naknade za korištenje voda. Prema tome, potvrđuje se da teret konsolidacije najvećim dijelom snose privatni sektor i stanovništvo, ako znamo tko je obveznik plaćanja naknade. I na kraju, približavajući se najširoj definiciji obuhvata države, dolazimo do netaknutog proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Pretpostavka je da će on biti – u ravnoteži. No, ako je tome tako, zbog čega se onda upravo na tim uravnoteženim budžetima ne traže mogućnosti za uštede, kako bi participirali u teretu sveobuhvatne konsolidacije? Odgovor je zamagljen, no mogao bi značiti sljedeće: preko 500 lokalnih jedinica, koliko ih broji teritorijalno mala Hrvatska, tretira se kao kapilarna mreža megalomanske državne birokracije, činovničkog aparata u koji zasad nije dirnula ni jedna vlast.

Prisjetimo se, konvergencijski kriteriji odnose se na deficit konsolidirane opće države, koji se ovim prijedlogom rebalansa svodi na razinu od -4,5 posto BDP-a¹⁵. Također, drugi važan kriterij o visini javnog duga izaziva

¹⁵ U trenutku pisanja članka Ministarstvo financija još uvijek nije objavilo podatke o izvršenju proračuna za 2013. Međutim, DZS je u travnju 2014. objavio podatak o deficitu konsolidirane opće države prema metodologiji ESA 95 i on iznosi 4,9 posto BDP-a.

ozbiljnu zabrinutost: zadnji raspoloživi podaci govore da je krajem prošle godine on premašio 220 milijardi kuna tj. 67,1 posto BDP-a. Iz već spomenutih planova financiranja evidentna su nova velika zaduženja u ovoj godini (za pokrivanje deficita i otplate pristiglih anuiteta) pa se stoga u dokumentu o rebalansu javlja podatak o porastu javnog duga na razinu od čak 70 posto BDP-a do kraja 2014. Na slici 2 prikazano je kretanje javnog duga u nominalnim iznosima te kao udio u BDP-u. Više od same visine javnog duga, zabrinjava dinamika njegovog kretanja: samo u prošloj godini dug opće države povećao se za golemih 36,5 milijardi kuna odnosno čak 11 postotnih bodova BDP-a. Ostaje nada da će se novo zaduživanje države planirano u ovoj godini, izvesti pod relativno povoljnijim uvjetima kako nas ne bi u narednim proračunima dočekali skokoviti rashodi za plaćanje kamata (koji u ovom trenutku zauzimaju gotovo 10 posto ukupnih rashoda države – vidi sliku 1).



Izvor: HNB, <http://www.hnb.hr> (pristupljeno 5. svibnja 2014.).

koji je Hrvatska izradila kao članica EU-a, u okviru procesa usklađivanja ekonomske politike s ciljevima i odredbama definiranim na razini EU-a¹⁶. Dakako da je u potpunosti determiniran postupkom EDP-a te strateški određuje okvir fiskalne politike u srednjoročnom razdoblju. Osim najave novih poreza u idućim godinama (uvođenje oporezivanja kamata na štednju od iduće godine te uvođenje poreza na nekretnine u 2016.), ovaj dokument realnije dočarava recentna makroekonomska kretanja, daje realnije gospodarske prognoze i dijagnosticira evidentne slabosti u pogledu upravljanja javnim financijama. Također, hipotetski testira ostvarenje zadanih fiskalnih ciljeva uvodeći ih u kontekst potencijalnih rizika kao što su veći pad osobne potrošnje i/ili veći pad zaposlenosti – odakle se generira modelski zaključak o mogućem pogoršanju fiskalnog salda uslijed snažnog djelovanja slabije prikupljenih prihoda na razinu ciljanog deficita. Jednako tako, testovi osjetljivosti javnog duga pokazuju da bi se najveći utjecaj na njegov rast dogodio uslijed deprecijacije tečaja, povećanja implicitne kamatne stope na dug, ali i aktiviranjem danih državnih garancija (posebice onih u javnim poduzećima).

Predložene mjere izlaska iz krize pozitivno je valorizirala i Europska komisija u okviru tzv. „Ocjene poduzetih mjera”¹⁷, premda je naglašena potreba za iznimnom političkom odlučnošću u pogledu korekcije strukturnog deficita kod donošenja državnog proračuna za narednu fiskalnu godinu (European Commission, 2014).

Jasna je potreba za jačanjem fiskalne discipline, što bi samo po sebi dovelo do smanjenja rashoda te racionalizacije državne potrošnje (posebice minimiziranja neproaktivnih rashoda) kako bi se mogao osloboditi fiskalni prostor projektima koji promiču gospodarski rast. Pritom je ništa manje značajno osigurati stabilan porezni okvir koji neće svojim učestalim izmjenama iritirati priželjkivani rast investicija privatnog sektora na koji se oslanja svaka održiva ekonomija.

¹⁶ Poznato pod nazivom *Europski semestar*.

¹⁷ *Europska komisija je 2. lipnja 2014. službeno izvijestila da je Hrvatska poduzela akcijske mjere u okviru procedure pri prekomjernom deficitu te da će proračunska kretanja i dalje biti pod nadzorom u skladu s „Paktom o stabilnosti i rastu”.*

5. Zaključak

Hrvatska se nalazi u šestoj uzastopnoj recesijskoj godini. Kumuliranje deficita državnog proračuna na račun prekomjerne budžetske potrošnje dovelo je zemlju u točku neodrživosti takve gospodarske politike. Članstvo u Europskoj uniji obvezuje nas na snažne konsolidacijske zaokrete. Nalazimo se u postupku EDP-a, što podrazumijeva da će nositelji makroekonomske i fiskalne politike morati poduzeti odgovarajuće mjere i strukturne reforme koje će na duže staze osigurati financijsku i gospodarsku stabilnost zemlje. U ovom trenutku, u okviru rebalansa državnog proračuna za 2014. godinu poduzete su vrlo nepopularne mjere za smanjenje državnog manjka, koje se odnose prije svega na prihodnu stranu proračuna usmjerenu prema povećanju nameta i poreza, zanemarujući činjenicu da je gospodarstvo zasićeno upravo prečestim promjenama poreznog zakonodavstva. Ako je suditi po ovom rebalansu, može se reći da su stanovništvo i privatni sektor (posebice kroz povećane stope doprinosa) glavni nositelj tereta fiskalne konsolidacije. S druge strane, očita je neodrživa struktura javnih rashoda, koja ukazuje na nužne sektorske reforme i racionalizaciju poslovanja odviše velikog državnog sektora. Uza sve navedeno, stupanj fiskalne transparentnosti još uvijek je vrlo nizak. Podaci o prikupljanju i trošenju državnog novca nisu pravovremeno dostupni i ne odgovaraju formatu međunarodne fiskalne statistike, čime se onemogućavaju analize i/ili komparacije koje bi ukazivale na međugodišnje promjene u vođenju fiskalne politike.

Osim toga, nije primjereno da se rebalansi za tekuću godinu donose u prosincu i da se proračun za narednu fiskalnu godinu izglasava isti dan, pogotovo ako se zna da su takvi prijedlozi trogodišnjih projekcija daleko od kriterija iz Maastrichta. Naposljetku, dočekali smo da se procedura pri prekomjernom proračunskom deficitu formalno aktivira pa je potom pripremljen rebalans proračuna. No, uskoro je postalo jasno da predložene mjere nisu bile dovoljno snažne, niti kvantitativno, niti kvalitativno. Tako su se putem Vladinih uredbi i odluka naknadno kanalizirale nove mjere koje imaju fiskalni učinak u stotinama milijuna kuna, a nisu inkorporirane u službeni rebalans koji je na snazi. Naknadno je korigirana i projekcija



očekivanog gospodarskog rasta u tekućoj godini, bez prikaza kvantitativnih implikacija svih poduzetih mjera. Sve navedeno ostavlja dojam površnosti u planiranju i vođenju javnih financija, čiji se menadžment odlučio na dominantne mjere smanjenja deficita preko prihodne strane proračuna. Takva fiskalna politika izrazito je prociklična i negativno djeluje na rast i zapošljavanje. Međutim, ohrabruje „Program konvergencije Republike Hrvatske za razdoblje 2014.-2017.“ koji je Vlada donijela krajem travnja, a koji definira stanje i planove provedbe ključnih fiskalnih reformi. Sukladno preporuci Vijeća EU-a u okviru EDP-a, definiran je korektiv fiskalnog upravljanja koji, među ostalim, uključuje jačanje višegodišnjeg proračunskog planiranja, unaprijeđenje fiskalne statistike te neovisnosti Fiskalnog odbora. Stoga ovaj dokument uistinu budi nadu u stručniji pristup fiskalnoj problematici, što je prepoznala i Europska komisija te je početkom lipnja ove godine dala pozitivnu ocjenu na Vladine predložene mjere za korekciju prekomjernog deficita. Najveći rizik i dalje ostaje ustrajnost na fiskalnoj konsolidaciji i konzistentnost u donošenju svih budućih proračuna.

Nameće se zaključak da nema alternative bolnim fiskalnim rezovima s kojima nas je suočio postupak EDP-a, ukazujući na činjenicu da se Hrvatska ozbiljno udaljila od stabilnosti konvergencijskih uvjeta. Nužno je, dakle, depolitizirati pitanje upravljanja javnim financijama te promptno osigurati stručan pristup analizi, planiranju i izvršavanju državnog proračuna. U protivnom: čeka nas rebalans rebalansa.

Literatura

Council of the European Union, 2014a, *Council Decision on the Existence of an Excessive Deficit*, Bruxelles: Council of the European Union, http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/30_edps/126-6_council/2014-01-21_hr_126-6_council_con_en.pdf (pristupljeno 5. svibnja 2014.).

Council of the European Union, 2014b, *Council Recommendation with a View to Bringing an End to the Situation of an Excessive Government Deficit*, Bruxelles: Council of the European Union, http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/30_edps/126-07_council/2014-01-21_hr_126-7_council_en.pdf (pristupljeno 5. svibnja 2014.).

European Commission, 2013a, *Commission Opinion on the Existence of an Excessive Deficit*, Bruxelles: European Commission, http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/30_edps/126-05_commission/2013-12-10_hr_126-5_commission_en.pdf (pristupljeno 5. svibnja 2014.).

European Commission, 2013b, *Commission Proposal for a Council Decision on the Existence of an Excessive Deficit*, Bruxelles: European Commission, http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/30_edps/126-06_commission/2013-12-10_hr_126-6_commission_en.pdf (pristupljeno 5. svibnja 2014.).

European Commission, 2013c, *Commission Recommendation for a Council Recommendation to End the Excessive Deficit Situation*, Bruxelles: European Commission, http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/30_edps/126-07_commission/2013-12-10_hr_126-7_commission_en.pdf (pristupljeno 5. svibnja 2014.).

European Commission, 2013d, *Report from the Commission (Croatia) - Report Prepared in Accordance with Article 126 of the Treaty*, Bruxelles: European Commission, http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/30_edps/126-03_commission/2013-11-15_hr_126-3_en.pdf (pristupljeno 5. svibnja 2014.).

European Commission, 2014, *Communication from the Commission – Assessment of Action Taken by Croatia in Response to the Council Recommendation of 28 January 2014 with a View to Bringing an End to the Situation of Excessive Government Deficit*, Bruxelles: European Commission, http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/30_edps/other_documents/2014-06-02_hr_communication_from_the_commission_en.pdf (pristupljeno 4. srpnja 2014.).

Hrvatska udruga poslodavaca, 2014, "Osvrt na ulazak Hrvatske u EDP", <http://www.hup.hr/poslodavci-upozoravaju-da-se-fiskalna-prilagodba-moraditi-prvenstveno-kroz-smanjenje-rashoda.aspx> (pristupljeno 5. svibnja 2014.).

Kesner-Škreb, Marina, 2014, "Je li Hrvatska dosegla porezni maksimum?", *Newsletter*, br. 84, Zagreb: Institut za javne financije, <http://www.ijf.hr/hr/publikacije/serijske-publikacije/12/newsletter/110/> (pristupljeno 5. svibnja 2014.).

Ministarstvo financija RH, 2014, *Izmjene i dopune državnog proračuna Republike Hrvatske za 2014. godinu (vodič za građane)*, Zagreb: Ministarstvo financija: Republika Hrvatska, <http://www.mfin.hr> (pristupljeno 5. svibnja 2014.).

Ott, Katarina, 2013, "Osvrt na rebalans proračuna 2013. i prijedlog proračuna za 2014. s projekcijama za 2015.-16.", *Aktualni osvrti*, br. 60, Zagreb: Institut za javne financije, <http://www.ijf.hr/upload/files/file/osvrti/60.pdf> (pristupljeno 5. svibnja 2014.).

