

Utjecaj predizbornog razdoblja i fiskalnih ograničenja na hrvatski proračun¹

The influence of the election period and fiscal constraints on the croatian budget

Sažetak

U radu se proučavaju odrednice proračuna opće države i karakter fiskalne politike u Hrvatskoj s posebnim naglaskom na predizbornom razdoblju. Također, analiziraju se različiti čimbenici koji utječu na veličinu i strukturu javnih prihoda i javnih rashoda poput ograničenja unutar procedura Europskog semestra te političko-proračunskih ciklusa. Osnovni je cilj rada analizirati mogućnosti djelovanja proračuna Hrvatske u okolnostima članstva u Europskoj uniji kada na proračun i djelovanje fiskalne politike u Hrvatskoj utječu Procedura makroekonomske neravnoteže i Procedura prekomjernog proračunskog deficita, a političko okruženje karakterizira predizborna godina.

Ključne riječi: proračun, fiskalna politika, Europski semestar, prekomjerni deficit, makroekonomske neravnoteže

JEL klasifikacija: H20, H50, H68

Abstract

The paper analyzes the determinates of the general government budget and the character of fiscal policy in Croatia, with special emphasis on the election period. In addition, the paper focuses on different factors that affect the size and structure of government revenues and expenditures, such as the European semester and political budget cycles. The main goal of the paper is to analyze potential Croatian budgetary policy during an election period under the Excessive Deficit and the Macroeconomic Imbalance procedures.

Keywords: budget, fiscal policy, European semester, excessive deficit, macroeconomic imbalances

JEL classification: H20, H50, H68

1. Uvod

Važnost proračuna predstavljena je u činjenici da je on jedan od glavnih instrumenata provođenja fiskalne politike, čijim se prihodima utječe na visinu i strukturu financiranja rashoda u tijeku, najčešće,

jedne kalendarske godine na određenom području vlasti. Budući da je proračun i politički dokument, podložan je utjecaju nacionalnog i, u slučaju zemalja Europske unije (EU), nadnacionalnog zakonodavstva, utjecaju specifičnih ciljeva i strategija

1 Ovaj rad temelji se na istraživanju provedenom za sveučilišni diplomski rad „Analiza utjecaja predizbornog razdoblja i fiskalnih ograničenja Europske unije na proračun Hrvatske“ pristupnika Ivana Matanovića pod mentorstvom izv. prof. dr. sc. Hrvoja Šimovića. Rad je nastao u sklopu znanstvenog projekta Sveučilišta u Zagrebu „Održivost javnih financija i učinkovitost fiskalne politike u Hrvatskoj“ (DP 079-2015).

Izv. prof. dr. sc. **Hrvoje Šimović**
Ekonomski fakultet Sveučilišta u Zagrebu
E-mail: hsimovic@efzg.hr

Ivan Matanović, mag. oec.
Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.
E-mail: ivan.matanovic@kas.de

Assoc. prof. **Hrvoje Šimović**, PhD
Faculty of Economics and Business,
University of Zagreb
E-mail: hsimovic@efzg.hr

Ivan Matanović, mag. oec.
Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.
E-mail: ivan.matanovic@kas.de

Šimović, H., Matanović, I.

Utjecaj predizbornog razdoblja i fiskalnih ograničenja na hrvatski proračun

vladajuće većine, ali i ukupnog makroekonomskog stanja određene države. U postupku planiranja i donošenja proračuna sudjeluje više institucija, političkih grupacija, interesnih skupina te sami građani jer struktura proračuna utječe na sve skupine društva. Na proračunski proces mogu utjecati i političke odluke, a u predizbornoj razdoblju može doći do povećanja javnih izdataka koje je vidljivo u povećanju iznosa pojedinih stavki u rashodima proračuna, a u cilju jačanja potpore glasača stranke na vlasti. Članstvom u EU-u države članice počinju sudjelovati i u procesu Europskog semestra koji uključuje kreiranje i koordinaciju ekonomskih i socijalnih politika. Naime, Hrvatska je, kao punopravna članica EU-a, preuzela obveze kontroliranja i konsolidiranja javnih financija, a postala je dijelom korektivnog mehanizma unutar Procedure makroekonomske neravnoteže i Procedure prekomjernog deficita koje utječu na strukturu hrvatskoga proračuna.

Osnovni su ciljevi rada analizirati utjecaje različitih čimbenika na promjene u strukturi i visini prihoda i rashoda te prikazati trenutačne mogućnosti djelovanja hrvatskoga proračuna. Naime, utjecaj gospodarske krize u Hrvatskoj odrazio se na smanjenje proračunskih prihoda, ali i na rast proračunskog deficita i javnog duga. Hrvatska je stoga obvezna implementirati preporuke Europske komisije unutar korektivnog dijela procedura Europskog semestra. U radu se analizira stanje u Hrvatskoj u razdoblju koje prethodi parlamentarnim izborima, a koje otvara potencijalnu mogućnost upotrebe fiskalnih instrumenata koji utječu na promjenu strukture i visine rashoda proračuna te će se zaključno prikazati položaj proračuna Hrvatske s obzirom na trenutačne ekonomske i političke okolnosti.

Nakon uvoda, u drugom dijelu rada nalazi se pojmovno razgraničenje između državnog proračuna i proračuna opće države. U trećem dijelu rada objaš-

njava se značenje proračuna u provođenju fiskalne politike i analizira hrvatski proračun s naglaskom na otvorenosti proračuna i neto financiranju. U četvrtom je poglavlju pregled čimbenika koji mogu utjecati na odluke o strukturi i visini prihoda i rashoda proračuna. U petom poglavlju analiziraju se izazovi u planiranju i izvršenju proračuna u 2016. godini. U posljednjem dijelu rada izneseni su zaključci.

2. Državni proračun i proračun opće države: pojmovno razgraničenje

Najčešće se kod definiranja javnog sektora polazi od kriterija Međunarodnog monetarnog fonda (MMF) koji u okviru ukupnog javnog sektora (u širem smislu) razlikuje opću državu te javna poduzeća (društva) (IMF, 2001.). Javni sektor u užem smislu odnosi se samo na opću (konsolidiranu) državu. Prema metodologiji MMF-a opća država sastoji se od triju razina vlasti: središnje razine vlasti, regionalne razine vlasti (u Hrvatskoj županije) te lokalne razine vlasti (općine i gradovi). Svaka navedena razina vlasti ima svoj proračun, odnosno svoje proračune jer u Hrvatskoj postoji 20 županija, 429 općina, 126 gradova te Grad Zagreb koji ima status i grada i županije. Nadalje, (konsolidiranu) središnju državu čine svi korisnici državnog proračuna² i izvanproračunski korisnici.³

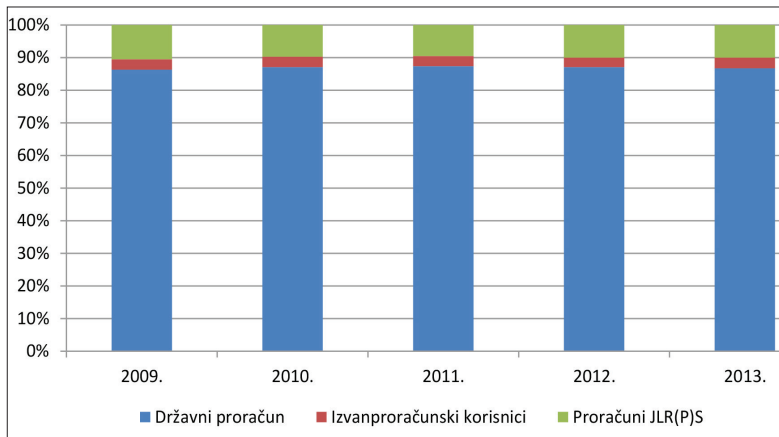
Želi li se razmotriti ukupna uloga države u gospodarstvu, odnosno ukupni javni prihodi i rashodi, ili ukupni deficit, odnosno javni dug, mora se uzeti u obzir konsolidirana opća država ili proračun opće države. Proračun opće države dobiva se konsolidacijom odnosno zbrajanjem proračuna svih navedenih razina vlasti s time da se isključe međusobni transferi.

Potrebno je naglasiti da je Hrvatska fiskalno centralizirana zemlja, odnosno da se čak 87 % javnih rashoda

2 Korisnici državnog proračuna su sve institucije kojima je osnivač središnja država, kojima je izvor prihoda državni proračun u iznosu 50 % i više, te koji su navedeni u Registru korisnika državnog proračuna. To su primjerice sva ministarstva, državni uredi, državne upravne organizacije, zavodi, instituti, akademije i komisije. Tu spadaju i fondovi socijalnog osiguranja (Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje (HZMO), Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje (HZZO) i Hrvatski zavod za zapošljavanje (HZZ)).

3 Izvanproračunski korisnici su institucije u kojima država ima odlučujući utjecaj na upravljanje; izvor njihova financiranja namjenski je prihod te su evidentirani u Registru proračunskih i izvanproračunskih korisnika. Oni mogu biti izvanproračunski fondovi, trgovačka društva, agencije i druge pravne osobe. Trenutačno to su Javno poduzeće Hrvatske vode (HV), Fond za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost (FZOEU), Hrvatske ceste (HC), Državna agencija za osiguranje štednih uloga i sanaciju banaka (DAB).

Slika 1. Struktura rashoda proračuna opće države prema razinama vlasti 2009. - 2013.



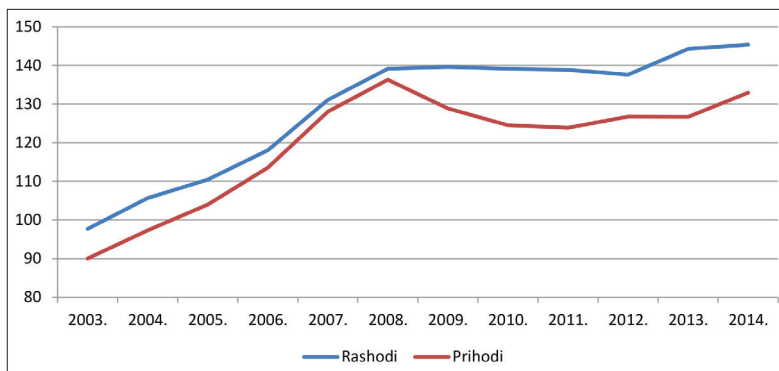
Izvor: izračun autora prema podacima DZS-a (2013., 2014.).

ostvaruje putem državnog proračuna. Izvanproračunski korisnici i proračuni jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (dalje u tekstu JLP(R)S) čine tek manji udio javne potrošnje u Hrvatskoj (vidjeti sliku 1).

3. Značenje proračuna u funkciji provedbe fiskalne politike

Državni proračun je akt kojim se procjenjuju prihodi i primici te utvrđuju rashodi i izdaci središnje države za jednu kalendarsku godinu. Državni proračun donosi Hrvatski sabor na prijedlog Vlade Republike Hrvatske. Iz prethodno iznesenih činjenica o fiskalnoj centraliziranosti zemlje može se zaključiti da je Vlada odgovorna za smjer i karakter fiskalne politike jer najvećim dijelom kontrolira javne prihode i

Slika 2. Kretanje prihoda i rashoda opće države 2003. - 2014. (u mlrd. kuna)



Napomena: Prihodi i rashodi na slici zbroj su prihoda/rashoda poslovanja i prihoda/rashoda od prodaje/nabavke nefinancijske imovine.

Izvor: izračun autora prema podacima DZS-a (2013., 2014.).

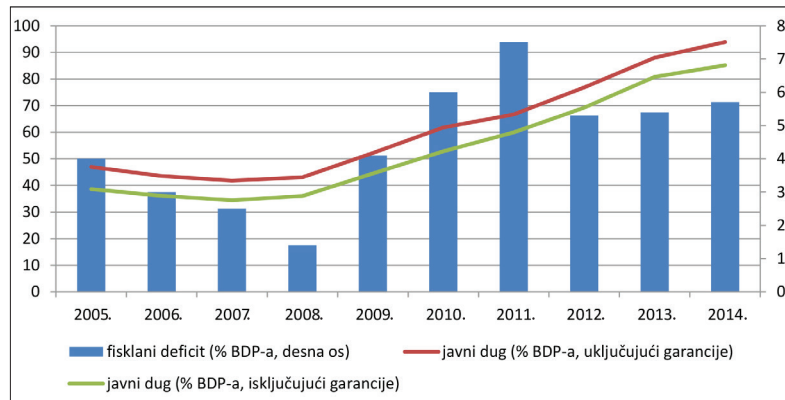
Šimović, H., Matanović, I.

Utjecaj predizbornog razdoblja i fiskalnih ograničenja na hrvatski proračun

Šimović, H., Matanović, I.

Utjecaj predizbornog razdoblja i fiskalnih ograničenja na hrvatski proračun

Slika 3. Kretanje fiskalnog deficita i javnog duga 2005. - 2014. (u % BDP-a)



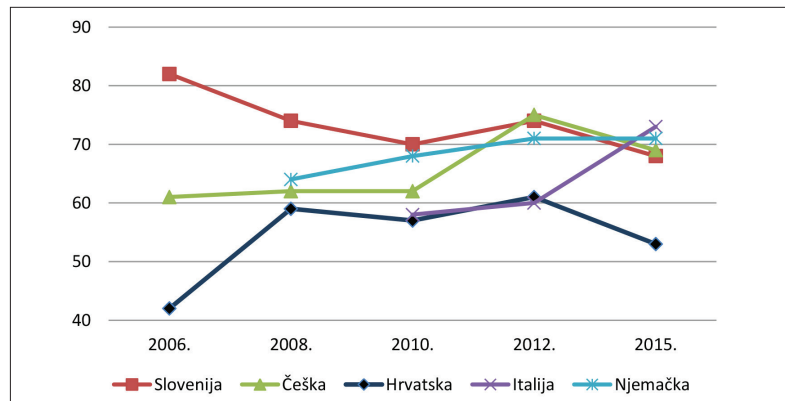
Izvor: Eurostat (2015.) i HNB (2015.) (za razdoblje prije 2009.).

javne rashode, ali i definira zakonodavni okvir kojim se financiraju JLP(R)S u Hrvatskoj.⁴ Osim smjera i karaktera fiskalne politike Vlada je odgovorna za visinu proračunskog deficita i javnog duga jer lokalni proračuni moraju biti uravnoteženi, a svako zaduživanje mora biti odobreno od Ministarstva financija,

odnosno Vlade Republike Hrvatske.

Stoga, kad se u kontekstu ovog rada spominje „proračun“, odnosno kada se analiziraju varijable kao što su prihodi, rashodi, javni dug i sl., misli se *de facto* na proračun opće države jer on odražava fiskalnu aktivnost države u cjelini. Iako Vlada *de jure* predla-

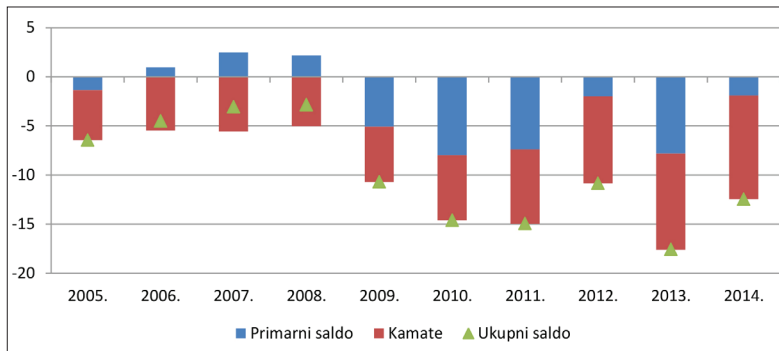
Slika 4. Indeks otvorenosti proračuna za Hrvatsku i odabrane zemlje 2006. - 2015.



Izvor: IBP (2015.).

⁴ Primarno putem Zakona o proračunu (Narodne novine, broj 87/2008, 136/2012) i Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (Narodne novine, broj 117/1993, 33/2000, 73/2000, 59/2001, 107/2001, 117/2001, 150/2002, 147/2003, 132/2006, 73/2008, 25/2012, 147/2014; Odluka USRH, Narodne novine, broj 26/2007).

Slika 4. Primarni saldo i rashodi za kamate 2005. - 2014.



Izvor: izračun autora prema GFS 2001 metodologiji i podacima Ministarstva financija (2015.).

že i izvršava državni proračun, zbog svoje veličine i zakonodavnog okvira državni proračun determinira buduću veličinu i strukturu ukupnih javnih prihoda i rashoda na razini opće države.

Na slici 2 prikazano je kretanje prihoda i rashoda opće države u razdoblju od 2003. do 2014. godine. Vidljivo je da je 2008. godina, koja se podudara s početkom razdoblja recesije, bila prijelomna godina u kumuliranju sve većeg proračunskog deficita. Zbog pada ekonomske aktivnosti došlo je do manjih poreznih priljeva, a javni rashodi ostali su na jednakoj razini ili su se čak povećavali. Rast proračunskog deficita i njegovo financiranje utjecali su i na strelovit rast javnog duga koji je na kraju 2014. godine iznosio 265 mlrd. kuna ili 85 % BDP-a (vidjeti sliku 3).

Takav razvoj situacije pridonosi smanjenju transparentnosti javnog financiranja koja se mjeri s obzirom na otvorenost proračuna. Otvorenost proračuna prvi je korak prema pozivanju na odgovornost za trošenje javnog novca. Političarima često nije u interesu da državni i lokalni proračuni budu jednostavni, jasni i transparentni. Svim građanima, međutim, treba biti itekako važno da te proračune razumiju te da aktivno sudjeluju u proračunskom procesu (Bronić i Urban, 2015.).

Na slici 4 uspoređuje se indeks otvorenosti proračuna za Hrvatsku i odabrane zemlje. U posljednjem istraživanju Hrvatska je ostvarila 53 boda. Obrazloženje za takvu poziciju istraživači su dali u činjenici da u prijedlogu državnog proračuna za 2014. nisu

prikazani podaci za godine koje prethode proračunskoj godini (Bronić i Urban, 2015.; IBP, 2015.). Hrvatska se svrstala u skupinu zemalja s „ograničenim informacijama o državnom proračunu“ (IBP, 2015.). U toj skupini zemalja nalaze se Hrvatska i Slovačka kao jedine zemlje EU-a.

Ukupan rast proračunskog deficita i javnog duga rezultirao je strelovitim rastom rashoda za kamate. Hrvatska je do 2008. godine bilježila primarni suficit, no ukupni saldo ovisi i o rashodima za kamate zbog kojih je bio u deficitu. Udio rashoda za kamate u ukupnom saldu rastao je u svim promatranim godinama i dostigao 10,5 milijardi u 2014. godini. Iako primarni deficit ima malen udio u ukupnom deficitu, povećanje rashoda za kamate utječe na ograničavanje mogućnosti djelovanja javnih rashoda u poticanju razvoja i rasta (vidjeti sliku 5).

4. Čimbenici koji utječu na odluku o veličini i strukturi proračuna

Planiranje proračunskih prihoda i rashoda ovisi o većem broju čimbenika, među ostalim o ekonomskom položaju zemlje – recesiji ili gospodarskom rastu, koji određuju mogućnosti prihodovanja i strukturu rashoda, ali i o trenutnim ciljevima vlade pojedine države te njihovu shvaćanju uloge proračuna. Predizborno razdoblje može utjecati na povećanje rashoda proračuna, a fiskalna ograničenja na primjeru EU-a mogu utjecati na stvaranje rashodovnih ograničenja u planiranju proračuna.

Šimović, H., Matanović, I.

Utjecaj predizborno razdoblja i fiskalnih ograničenja na hrvatski proračun

Tablica 1. Izborne godine na primjeru tri razine vlasti u Hrvatskoj

Parlamentarni izbori	Lokalni i područni (regionalni) izbori	Predsjednički izbori
1992.	1993.	1992.
1995.	1997.	1997.
2000.	2001.	2000.
2003.	2005.	2005.
2007.	2009.	2009.
2011.	2013.	2014.

Izvor: obrada autora prema podacima Državnog izbornog povjerenstva Republike Hrvatske (2015.).

4.1. Međudnos izborne godine i provedbe fiskalne politike

S izbornom godinom, a posebno posljednjim predizbornim razdobljima, političarima na vlasti otvaraju se mogućnosti povećanja izgleda za ponovni izbor. Fiskalna politika jedan je od osnovnih instrumenata političkog djelovanja, bez obzira na stranačku pripadnost, kojim se može djelovati na redistribuciju dohotka između različitih skupina ljudi, često s ciljem povećanja popularnosti vladajuće stranke ili koalicije.

Prema teoriji javnog izbora, koja političko odlučivanje objašnjava putem ekonomskih principa i stajališta (Brunsko, 1999), sudionici su političkog procesa političari, birači, birokrati i interesne skupine, a odnosi se mogu karakterizirati kao odnosi „agenta i principala“ (Mačkić, 2014.). Naime, asimetričnost informacija koristi agentu (političaru) koji ima više informacija od principala (birača) te može djelovati kao „poduzetnik“ koji trguje javnim dobrima poput poduzetnika, a ima sklonost trgovanju i privatnim dobrima, ili kao „ideološki poduzetnik“ koji svoj posao političara obavljaju savjesno i ne zahtijevaju protučinidbu (McLean, 1997., u: Mačkić, 2014.). Krajnji cilj političara vidljiv je u izboru na vlast ili održavanju vlasti povećanjem broja glasova birača. Birači, nasuprot tomu, glasovanjem žele maksimalizirati vlastitu korist koja će doći iz većih državnih rashoda nego što je iznosila njihova uplata putem poreznih davanja. No, ako birači smatraju da ne mogu utjecati na ishod izbora i ne glasuju, teorija javnog izbora takav čin karakterizira kao racionalan (Brunsko, 1999.: 92). Oni se mogu ponašati i kao racionalni ignoranti te glasovati prema ideološkoj podjeli u cilju maksimalizacije svoje koristi (Mačkić, 2014.).

Ponašanje vladajuće stranke u cilju pokretanja ekonomskih ciklusa u predizbornom razdoblju može se objasniti modelima političko-poslovnih i politič-

ko-proračunskih ciklusa. Prema njima, vlada može provoditi ekspanzivnu fiskalnu politiku prije izbora kako bi se pokazala sposobnijom od konkurenata, povećala popularnost i mogućnost ponovnog izbora (Vučković, 2010.). Rogoff-Siebertov model uvodi pojam kompetentnog političara koji provodi ekspanzivnu fiskalnu politiku te omogućuje ponovni izbor na vlast osiguravanjem javnih dobara putem nedistorzivnih poreza (Rogoff i Siebert, 1988.). Nadalje, model proučava podjelu javnih dobara na investicijska i potrošna te uočava promjene u strukturi javnih izdataka, gdje se u predizbornom razdoblju smanjuju izdaci za investicijska, a povećavaju izdaci za potrošna javna dobra (Efthyoulou, 2012.). Moralni hazard u modelima političko-proračunskih ciklusa očituje se u stvaranju proračunskih deficita u okruženju manje informiranosti birača koji raspolažu informacijama samo o visini oporezivanja i iznosu pruženih javnih dobara, a na taj način stvaraju povoljne uvjete za manipulaciju fiskalnim instrumentima. Isto tako političari mogu usmjerivati proračunske rashode prema određenim skupinama birača koje oni smatraju važnijima, a da takvim asimetričnim preferencijama ne utječu na povećanje ukupnog iznosa rashoda proračuna (Mačkić, 2014.). U cilju povećanja izgleda za ponovni izbor političari mogu provoditi fiskalnu politiku čiji intenzitet ovisi o preferencijama birača, vjerojatnosti ponovnog izbora na vlast ili razine kompetencije. Naime, ako birači preferiraju neekonomsko glasovanje, odnosno više vrednuju neekonomska postignuća poput vanjskopoličkog ugleda zemlje, političari će imati manji poticaj za iskorištavanje proračunskih deficita u predizbornom razdoblju. Što je politička konkurencija veća, veći je granični prinos dodatnih glasova te je veća vjerojatnost pokretanja dodatnih proračunskih deficita u predizbornom razdoblju (Efthyoulou, 2012.).

Politički oportunitizam i provedba fiskalne politike u

cilju povećanja izgleda za (ponovni) izbor na vlast događa se u predizbornom razdoblju. Tablica 1 prikazuje izborne godine na primjeru Hrvatske na razini parlamentarnih, lokalnih i područnih (regionalnih) te predsjedničkih izbora. Vidljivo je da se, ne računajući prve višestranačke izbore 1990. godine koji se smatraju prvim izborima u zemlji, izbori na trija razinama ne događaju u istim godinama. Naime, u posljednje 23 godine (1992. – 2015.), u 13 godina proveli su se izbori na različitim razinama. Zbog toga različiti autori promatraju način djelovanja fiskalne politike u različitim jedinicama vlasti i različitim razdobljima.

Ključ neuspjeha i nelogičnosti u provedbi fiskalne politike u Hrvatskoj dobrim se dijelom može objasniti na osnovi političke ekonomije i oportunističkog ponašanja političara na vlasti. Istraživanjem uloge parlamenta u proračunskom procesu na primjeru Hrvatske, Bratić (2004.) je zaključio da izvršna vlast ima važniju ulogu u proračunskom procesu u usporedbi s ulogom Hrvatskog sabora. U istraživanju Vučković i Basarac Sertić (2012.), u kojem se proučavala povezanost političkih institucija i utjecaja sustava glasovanja na visinu državnih rashoda u 25 zemalja Europske unije i u Hrvatskoj u razdoblju od 1995. do 2010. godine, autorice su došle do rezultata da viši stupanj fragmentarnosti vlade u Hrvatskoj utječe na rast proračunskih rashoda, a općenito da uz fragmentarnost vlade i politička stabilnost utječe na dinamiku i razinu rashoda. Analizom političko-proračunskih ciklusa na lokalnoj razini u Hrvatskoj u razdoblju od 2002. do 2011. Mačkici (2014.) potvrđuje oportunističko ponašanje političara na vlasti u hrvatskim županijama u smislu manipuliranja stavkama ukupnih rashoda u okruženju u kojem nije moguće povećati ukupne proračunske rashode. Nasuprot tomu, proučavajući političko-proračunske cikluse u tranzicijskim zemljama (uključujući i Hrvatsku) Klačnja (2008.) zaključuje da je vidljiva predizborna promjena u strukturama proračuna, gdje dolazi do povećanja dinamike izdataka proračuna.

4.2. Ograničenja proračuna preuzeta unutar Procedura Europskog semestra

Europski semestar godišnji je ciklus provedbe i nadzora u implementaciji ekonomske politike EU-a. Takav proces oblikovanja, koordinacije i donošenja

ekonomskih politika uključuje nacionalne vlasti država članica, Europsku komisiju i Europsko vijeće. U razdoblju Europskog semestra donosi se i mehanizam ranog upozorenja kojim se upozorava na zemlje članice za koje se planira provesti dubinska analiza ekonomskog stanja, a mehanizam je prvi dio Procedure za sprječavanje i korekciju makroekonomskih neravnoteža unutar Europskog semestra. Ona se sastoji od analize 11 makroekonomskih pokazatelja kojima se ispituje makroekonomsko okruženje i stabilnost gospodarstva u okviru njezina preventivnog i korektivnog djelovanja (Europska komisija, 2015.a).

Tablica 2 prikazuje pokazatelje unutarnje i vanjske neravnoteže i kriterije prema kojima se vrednuju pojedine zemlje članice EU-a. Hrvatska je premašila granične vrijednosti po četirima pokazateljima: međunarodnim neto investicijskim pozicijama, udjelima izvoza na svjetskom tržištu, javnom dugu i stopama nezaposlenosti.

Tablicom 3 prikazane su zemlje članice EU-a koje su trenutačno obuhvaćene Procedurom makroekonomskih ravnoteža, u različitim kategorijama, od nepostojanja neravnoteža do predzadnje kategorije u kojoj se nalazi i Hrvatska, u skupini zemalja s prekomjernim neravnotežama koje zahtijevaju odlučne mjere politika i posebno praćenje.

Postupak u slučaju prekomjernog deficita spada pod korektivni mehanizam Pakta o stabilnosti i rastu, a primjenjuje se na države članice čiji je deficit proračuna veći od 3 % te javni dug veći od 60 % BDP-a. Nakon utvrđenog proračunskog deficita većeg od 3 % BDP-a Europska komisija daje preporuku za izradu Odluke Vijeća o postojanju prekomjernog deficita i o izlasku iz prekomjernog deficita, a Vijeće donosi Preporuku za izlazak iz prekomjernog deficita uz mišljenje o uzrocima i potrebnim reformama. Država samostalno donosi prijedlog mjera za smanjenje proračunskog deficita te mora dokazati usmjerenost i dugotrajnost mjera (Europska komisija, 2014.). Europska komisija, uz to što prati provedbu ekonomskih politika i dogovorenih mjera, može propisati i sankcije državi u slučaju neprovođenja reformi.

Zbog proračunskih i makroekonomskih neravnoteža, a posebice zbog negativnih projekcija, za očekivati je da će se Hrvatska godinama zadržati u navedenim procedurama, odnosno da će to znatno

Šimović, H., Matanović, I.

Utjecaj predizbornog razdoblja i fiskalnih ograničenja na hrvatski proračun

utjecati na kretanje prihoda i rashoda odnosno karakter fiskalne politike u Hrvatskoj.

4.3. Smjernice ekonomske i fiskalne politike

Smjernice ekonomske i fiskalne politike za Hrvatsku donosi Vlada Republike Hrvatske za srednjoročno razdoblje, a rok je za donošenje i objavu Smjernica srpanj tekuće godine. Svrha je dokumenta definiranje fiskalne strategije koja se temelji na Programu konvergencije i definiranja okvira za proračunske planove u trogodišnjem razdoblju (Vlada RH-a, 2015.). Pri donošenju Smjernica ekonomske i fiskalne politike u obzir se moraju uzimati fiskalne i makroekonomske pretpostavke. Naime, Europska komisija propisuje zadane fiskalne okvire i potrebe fiskalne konsolidacije u sklopu Procedure prekomjernog proračunskog deficita, a makroekonomske

pretpostavke zadane su Programom konvergencije.

U tablici 4 prikazano je donošenje rebalansa državnog proračuna te Smjernica ekonomske i fiskalne politike u posljednjih pet godina. Iako bi Vlada na osnovi strateških planova, programa reformi i konvergencije te preporuka Vijeća EU-a Smjernice trebala usvojiti u srpnju, u prošloj i preprošloj godini one su donesene u studenome i rujnu. U 2011. godini provedene su tzv. preraspodjele koje se ne izglasavaju u Saboru, a može se zaključiti da je njihovo donošenje povezano i s izmjenama i dopunama Državnog proračuna koji se u promatranim godinama usvajao čak dvaput godišnje.

Slijedom prethodno iznesenih podataka dolazi se do zaključka da su nekonzistentnost i kašnjenje u donošenju Smjernica ekonomske i fiskalne politike

Tablica 2. Pokazatelji makroekonomske neravnoteže i granične vrijednosti

Vrsta	Redni broj	Pokazatelj	Granične vrijednosti	Izvor podataka	Ažuriranje	Podatak za Hrvatsku prema AMR 2014.
Vanjske neravnoteže i konkurentnost	1.	Prosjek omjera deficita tekućeg računa bilance plaćanja i BDP-a u zadnje tri godine	+4 % ili +6 %	Eurostat BoP Statistics	REER se do sada računao na bazi 35 trgovačkih partnera, od sada na bazi 41.	-1,8 %
	2.	Međunarodna neto investicijska pozicija u % BDP-a	-35 %	Eurostat BoP Statistics	Potrebno riješiti ovisnost ocjene o početnoj točki.	-89,0 %
	3.	Trogodišnja postotna promjena realnog efektivnog tečaja (REER)	+/-5 % za eurozonu i +/-11 % za ostale članice	DG ECFIN Price and Cost Cmpvtvns		-8,3 %
	4.	Petogodišnja postotna promjena izvoznog udjela na svjetskom tržištu	-6 %	Eurostat BoP Statistics	U tijeku usklađivanje s ESRB Dashboardom.	-24,7 %
	5.	Trogodišnja postotna promjena nominalnog jediničnog troška rada (ULC)	9 % za eurozonu i 12 % za ostale	Eurostat (National Accounts)		0,8 %
Unutarnje neravnoteže	6.	Godišnja (y-o-y) promjena relativne cijene nekretnina	6 %	Eurostat	Do sada se računao na nekonsolidiranoj osnovi.	-2,4 %
	7.	Tok kredita privatnom sektoru u % BDP-a	14 %	Eurostat (National Accounts)		-2,1 %
	8.	Dug privatnog sektora u % BDP-a	133 %	Eurostat (National Accounts)		132,0 %
	9.	Javni dug opće države u % BDP-a	60 %	Eurostat (EDP)		56,0 %
	10.	Trogodišnji prosjek stope nezaposlenosti	10 %	Eurostat (LFS)		13,8 %
	11.	Godišnja (y-o-y) promjena ukupnih obaveza financijskog sektora	16,5 %	Eurostat (National Accounts)		0,9 %

Izvor: Europska komisija (2013.).

te česti rebalansi državnog proračuna pokazatelji slabosti i lošeg pristupa procesu planiranja i izvršavanja proračuna. Loše planiranje proračuna često je rezultat optimističnih i nereálnih projekcija Vlade u pogledu gospodarskog rasta čime se precjenjuju porezni prihodi, ali isto tako reforme na strani javnih rashoda (Šimović i suradnici, 2014.).

5. Izazovi u planiranju i izvršenju državnog proračuna za 2016. godinu

Planiranje proračuna ograničeno je fiskalnim zahtjevima Europske komisije. No, povoljnije političko i ekonomsko okruženje stvoreno je trećim uzastopnim kvartalom rasta BDP-a koji je iznosio 1,2 %, a u prvih šest mjeseci 2015. godine osobna potrošnja povećala se za 2,1 % (Vlada RH-a, 2015.). Takva gospodarska kretanja mogu rezultirati rastom proračunskih prihoda iznad očekivanih te uz nepromijenjene rashode pridonijeti smanjenju proračunskog deficita. No, prema Obrazloženju prijedloga izmjena i dopuna državnog proračuna za 2015. godinu koji je u rujnu 2015. godine donijela Vlada Republike Hrvatske, a zbog promjena u kretanju proračunskih prihoda i rashoda, odlučilo se pristupiti izmjeni proračuna na strani proračunskih prihoda i proračunskih rashoda (Vlada RH-a, 2015.). Rebalansom proračuna za 2015. godinu rashodi proračuna povećavaju se za predviđeni iznos povećanja prihoda proračuna od 1,7 milijardi kuna te će iznositi 120,7 milijardi kuna. Uzimajući u obzir prekomjerni proračunski deficit, povećanjem prihoda i rashoda proračuna u jednakom omjeru neće se moći utjecati na njegovo smanjenje.

5.1. Projekcije javnih prihoda i javnih rashoda

Kako bi se donijela odgovarajuća (pr)ocjena kretanja javnih prihoda i rashoda, potrebno je izvršiti kratku analizu prihoda i rashoda na razini proračuna opće države. Na slici 6 prikazano je ukupno kretanje prihoda opće države (stopa promjene) te doprinos rastu pojedinih kategorija javnih prihoda u razdoblju od 2005. do 2014. godine. Zbog jednostavnosti, podjela prihoda izvršena je na najvažnije porezne oblike.

U razdoblju prije krize kada su postojale relativno visoke i stabilne stope rasta BDP-a vidljivo je da postoje i stabilne stope rasta javnih prihoda. Padom BDP-a i smanjenjem ekonomske aktivnosti došlo je do znatnog smanjenja javnih prihoda, za čak 5,4 % u 2009. godini. Naravno, najveći doprinos smanjenju javnih prihoda ostvaren je padom prihoda od PDV-a (nominalno čak za 4,3 mlrd. kuna u odnosu na 2008. godinu), što je posljedica pada osobne potrošnje, ali i uvoza kao temeljnih makroekonomskih osnovica za ubiranje PDV-a. Oporavak prihoda od PDV-a u idućim godinama posljedica je prije svega u dva navrata povećanja stope PDV-a (prvo na 23 % pa na 25 %), a tek onda slabog i neznatnog oporavka osobne potrošnje. Stoga, dok se ne oporavi osobna potrošnja, ne može se očekivati znatniji pomak u rastu BDP-a, a pri tome ni prihoda na temelju potrošnih poreza (PDV i trošarine).

Na slici 7 prikazano je ukupno kretanje rashoda opće države (stopa promjene) te doprinos pojedinih kategorija javnih rashoda tom rastu u razdoblju od 2005. do 2014. godine. Sukladno već dokazanoj praksi (procikličnosti fiskalne politike), u pretkri-

Šimović, H., Matanović, I.

Utjecaj predizbornog razdoblja i fiskalnih ograničenja na hrvatski proračun

Tablica 3. Zemlje obuhvaćane Procedurom makroekonomskih neravnoteža u 2015. godini

Kategorija MIP-a	2015.
Nema neravnoteža	Austrija, Češka, Danska, Estonija, Litva, Luksemburg, Latvija, Malta, Poljska, Slovačka
Neravnoteže koje zahtijevaju mjere politika i praćenje	Belgija, Nizozemska, Rumunjska, Finska, Švedska, UK
Neravnoteže koje zahtijevaju odlučne mjere politika i praćenje	Mađarska, Njemačka
Neravnoteže koje zahtijevaju mjere politika i posebno praćenje	Irska, Španjolska, Slovenija
Prekomjerne neravnoteže koje zahtijevaju odlučne mjere politika i posebno praćenje	Bugarska, Francuska, Hrvatska, Italija, Portugal
Prekomjerne neravnoteže koje zahtijevaju odlučne mjere politika i pokretanje postupka u slučaju prekomjernih neravnoteža	-

Izvor: Europska komisija (2015.b).

Šimović, H., Matanović, I.

Utjecaj predizbornog razdoblja i fiskalnih ograničenja na hrvatski proračun

Tablica 4. Rebalansi državnog proračuna i donošenje Smjernica ekonomske i fiskalne politike

Godina	Izmjene i dopune Državnog proračuna Republike Hrvatske	Smjernice ekonomske i fiskalne politike
2015.	16. rujan	srpanj 2015.
2014.	25. studeni	studeni 2014.
	21. ožujka	
2013.	4. prosinca	rujan 2013.
	19. travnja	
2012.	27. studeni	srpanj 2012.
	24. veljače	
2011.	21. srpnja	srpanj 2011.
	25. listopada	

Izvor: Ministarstvo financija (2015.b).

znom razdoblju gotovo sve kategorije javnih rashoda bilježe rast. Rastu pridonose upravo kategorije rashoda koje imaju najveći udio u javnim rashodima kao što su plaće, mirovine i izdaci za dobra i usluge. Nastankom krize zbog već navedenih razloga (socijalne osjetljivosti, kolektivnih ugovora itd.) nijedna kategorija tekućih rashoda ne bilježi znatniji pad, nego stagnaciju. Jedina su kategorija koja bilježi znatnije smanjenje kapitalni rashodi, odnosno rashodi za nabavku nefinancijske imovine, što je paradoksalno jer upravo ti rashodi generiraju najveći impuls za poticanje gospodarskog rasta u odnosu na ostale kategorije javnih rashoda. Konstantan rast rashoda vidljiv je u izdacima za kamate koje u promatranom razdoblju rastu i poskupljuju nova zaduživanja. Smanjen kreditni rejting utječe na stalno povećanje troškova financiranja proračunskog defi-

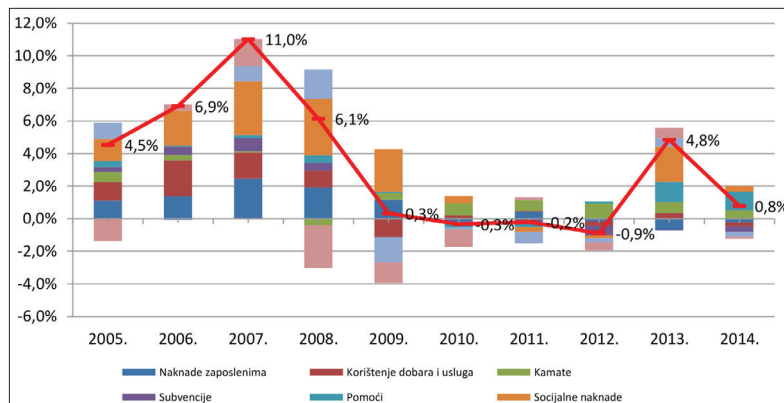
cita te posljedično povećava i javni dug.

Na slici 8 prikazana je struktura rashoda proračuna opće države. Iz priloženoga je razvidno da se struktura javne potrošnje u promatranom razdoblju nije znatno promijenila, barem ne nabolje. Najveći dio javne potrošnje služi za financiranje tekuće potrošnje (socijalnih naknada, plaća itd.) te se ta potrošnja još povećava naviše u segmentu kamata na javni dug. Kao što je spomenuto, prisutan je konstantan pad udjela izdataka za nabavku nefinancijske imovine. Riječ je o izravnom smanjenju razvojnog aspekta javnih rashoda jer je ustvari riječ o kapitalnim rashodima.

5.2. Diskrecijske mjere poduzete u 2015. godini

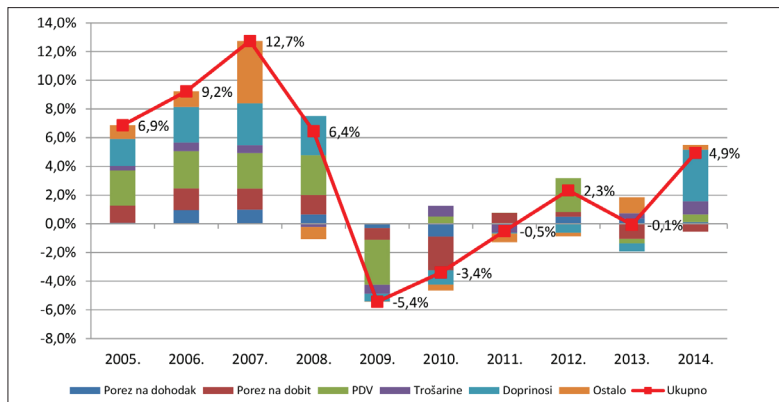
Budući da se nalazi u Proceduri prekomjernog

Slika 6. Kretanje prihoda opće države 2005. - 2014. (doprinos rastu)



Izvor: obrada autora prema podacima Ministarstva financija (2015.b).

Slika 7. Kretanje rashoda opće države 2005. - 2014. (doprinosu rastu)



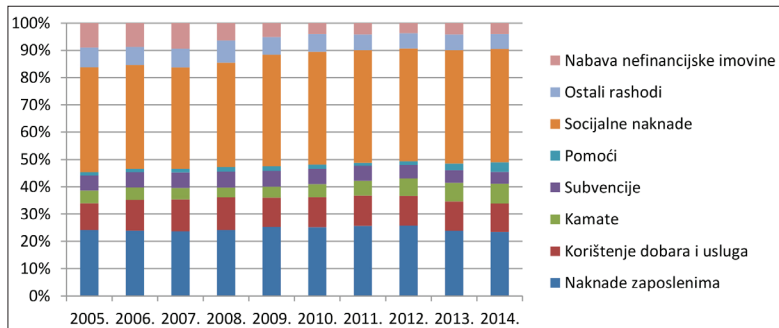
Izvor: obrada autora prema podacima Ministarstva financija (2015.b).

deficita, Hrvatska je obvezna konsolidirati javne financije, s time da je cilj za 2015. godinu bila konsolidacija od 1 % BDP-a uz dodatne mjere u iznosu od 0,4 % BDP-a. Zbog toga se moralo prilagoditi i planiranje proračuna, za 2015. godinu i za projekcije za sljedeće godine. Proračun za 2015. godinu prilagođen je zahtjevu fiskalne konsolidacije od 0,4 % BDP-a uz dodatne Uredbe o visini trošarina na cigarete i duhan te Uredbe o izmjeni Uredbe o visini trošarina na motorne benzine, plinsko ulje i kerozin. Isto tako, zbog potrebe restrukturiranja javnih poduzeća donesena je Odluka o provedbi mjera trgovačkih društava od strateškog interesa za Republiku Hrvatsku. Uz navedene Uredbe najavlje-

na je priprema popisa državnih agencija, zavoda i fondova koji će se tijekom sljedeće godine spajati ili ukidati (Ministarstvo financija, 2015.a).

Mjere koje su uvedene radi povećanja prihodovne strane proračuna, uz trošarine, jesu porez na dobitke od igara na sreću, koji iznosi od 10 % do 30 % dobitka, ovisno o njihovoj visini, zatim prebacivanje dijela sredstava iz drugoga u prvi mirovinski stup (policija) te povlačenje prihoda od dobiti trgovačkih društava u državnom vlasništvu. Dvije mjere su s jednokratnim učinkom smanjenja proračunskog deficita. Povećani su doprinosi za zdravstveno osiguranje s 13 % na 15 % te se uvelo oporezivanje dohotka od kamata na štednju stopom od 12 %

Slika 8. Struktura javnih rashoda opće države 2005. - 2014. (ekonomska klasifikacija)



Izvor: obrada autora prema podacima Ministarstva financija (2015.b).

Šimović, H., Matanović, I.

Utjecaj predbiznornog razdoblja i fiskalnih ograničenja na hrvatski proračun

Šimović, H., Matanović, I.

Utjecaj predizbornog razdoblja i fiskalnih ograničenja na hrvatski proračun

(Ministarstvo financija, 2015.a). Predviđeni učinak mjera za povećanje prihodovne strane i onih za smanjenje rashodovne strane, od kojih se mogu spomenuti ukidanje prava na povećanje plaće na osnovi radnog staža u državnim i javnim službama, smanjenje intermedijarne potrošnje i subvencija, iznosi 1,5 % BDP-a.

Izmjenama i dopunama proračuna za 2015. godinu rashodi proračuna povećavaju se za predviđeni iznos povećanja prihoda proračuna od 1,7 milijardi kuna te će iznositi 120,7 milijardi kuna. Uzimajući u obzir prekomjerni proračunski deficit, povećanjem prihoda i rashoda proračuna u jednakom omjeru neće se moći utjecati na njegovo smanjenje. Dodatno, povećanim javnim izdacima u predizborno razdoblju mogu se smatrati i rashodi za osiguranje isplate razlike iznosa jubilarne nagrade za 2014. i 2015. godinu službenicima i namještenicima u javnim službama koje se moraju isplatiti u 2015. godini te u kolovozu 2015. godine potpisan porast plaća za 73 tisuće radnika u zdravstvu za 4 %, tzv. „dodatak na odgovornost“ i za liječnike za 2 % što predstavlja porast potrebnih proračunskih sredstava na godišnjoj razini za 190 milijuna kuna (NSZ, 2015.). Takav razvoj događanja u predizborno razdoblju potaknuo je i druge skupine, poput Sindikata zaposlenih u obrazovanju, na štrajk u cilju povećanja plaća radi izjednačenja s radnicima u zdravstvu što stvara dodatni pritisak na rashodovnu stranu proračuna i ovoj godini i za sljedeću proračunsku godinu.

6. Zaključak

Pristupom Europskoj uniji Hrvatska je preuzela obvezu prihvaćanja kriterija konvergencije i procedura unutar Europskog semestra. Prema pokazateljima stabilnosti javnih financija, hrvatski proračunski deficit u prethodnoj godini iznosio je 5,7 % BDP-a, a javni dug prelazio je 85 % BDP-a te je Hrvatska bila uključena u korektivni mehanizam Procedura makroekonomske neravnoteže i Procedura prekomjernog deficita. Prema fiskalnim projekcijama objavljenim od Europske komisije i Vlade Republike Hrvatske, proračunski deficit i razina javnog duga neće se smanjivati jednakim intenzitetom, a raskorak između projekcija doseže i 1,5 % u 2015. godini. Premda je Hrvatska prihvatila strategiju konsolidiranja javnih financija, projekcije razina javnog duga govore da će do 2018. godine on prelaziti 92 %

BDP-a. Makroekonomske neravnoteže upozoravaju na povećanu potrebu za reformama javne uprave, tržišta rada i povećanja konkurentnosti hrvatskoga gospodarstva u cilju privlačenja stranih investitora i hrvatskoga izvoza. S obzirom na da su političari skloni oportunom ponašanju u predizbornim razdoblju, može se zaključiti da su ciljevi fiskalne konsolidacije teško ostvarivi u kratkom roku. Analizom strukture proračuna uočeno je smanjenje ukupnih proračunskih rashoda u odnosu na prethodnu godinu, no unutar proračuna došlo je do rasta svih stavki rashoda, osim naknada građanstvu i kućanstvima na temelju osiguranja. Uz to, izmjenama proračuna došlo je do povećanja rashoda u istom omjeru u kojem su se povećali prihodi, što nije pridonijelo smanjenju proračunskog deficita. Razvoj povećanja rashoda za plaće i naknade zaposlenih u javnom sektoru započeo tijekom predizbornog razdoblja čekaće na odluke nove Vlade koja će morati odrediti ciljeve vlastite ekonomske politike. Prethodni zaključci ukazuju na ograničene mogućnosti povećanja proračunskih rashoda zbog nepovoljnih kretanja pokazatelja stabilnosti javnih financija. Proces prekomjernog proračunskog deficita ograničava hrvatsku proračunsku politiku u cilju smanjenja prekomjernog deficita i provođenja konsolidiranja javnih financija, a makroekonomske neravnoteže ukazuju na strukturne slabosti hrvatskoga gospodarstva. U takvu okruženju potrebno je provoditi mjere za jačanje konkurentnosti gospodarstva, ne oslanjati se na više porezne stope kao izvor prihoda proračuna i proračunskim politikama pokušati utjecati na poticanje održivoga gospodarskog rasta.

Literatura

Bratić, V. (2004) Uloga parlamenta u proračunskom procesu: primjer Hrvatskog sabora. *Financijska teorija i praksa*, 28 (1): 7-23.

Bronić, M., Urban, I. (2015) Otvorenost državnog proračuna – pogoršanje kvalitete i opsežnosti informacija o državnim prihodima i rashodima. *Aktualni osvrti* (85). Zagreb: Institut za javne financije.

Brunsko, Z. (1999) Birači, političari i birokracija u svjetlu teorije javnog izbora. *Politička misao*, 37 (3): 89-100.

Državno izborno povjerenstvo Republike Hrvatske (2015) Arhiva izbora i referenduma. Dostupno na: <http://www.izbori.hr/ws/index.html?documentId=DF2CA3FEF99BA5CBC1257C5C004BF6B4> [21. 8. 2015.].

DZS (2013) Statistički ljetopis Republike Hrvatske za 2013. godinu. Zagreb: Državni zavod za statistiku.

DZS (2014) Statistički ljetopis Republike Hrvatske za 2014. godinu. Zagreb: Državni zavod za statistiku.

Efthymou, G. (2012) Political budget cycles in the European Union and the impact of political pressures. *Public Choice*, 153 (3): 295-327.

Europska komisija (2013) Alert Mechanism Report. Dostupno na: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/2014/amr2014_en.pdf [18. 8. 2015.].

Europska komisija (2014) Makroekonomske neravnoteže – Hrvatska 2014. Dostupno na: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2014/pdf/swd_179.pdf [17. 8. 2015.].

Europska komisija (2015a) Izvješće za Hrvatsku 2015. s detaljnim preispitivanjem o sprječavanju i ispravljanju makroekonomskih neravnoteža. Dostupno na: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2015/cr2015_croatia_hr.pdf [1. 9. 2015.].

Europska komisija (2015b) Priopćenje za tisak - Preporuke za državama članicama za 2015. Dostupno na: [europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4975_hr.pdf](http://ec.europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4975_hr.pdf) [21. 8. 2015.].

Eurostat (2015) Government deficit/surplus, debt and associated data. Dostupno na: <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tein.a225&plugin=1> [10. 8. 2015.].

HNB (2015) Statistički pregled. Dostupno na: <http://www.hnb.hr/statistika/hstatistika.htm> [10. 8. 2015.].

IBP (2015) Open Budget Survey 2015. Dostupno na: <http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBS2015-Report-English.pdf> [1. 9. 2015.].

IMF (2001) Government Finance Statistics Manual. Washington: International Monetary Fund.

Klašnja, M. (2008) Electoral Rules, Forms of Government and Political Budget Cycles in Transition Countries. *Panoeconomicus*, 55 (2): 185-218.

Mačić, V. (2014) Analysis of Political Budget Cycles at Municipal Level in Croatia. *Financial Theory and Practice*, 38 (1): 1-5.

Ministarstvo financija (2015a) Smjernice ekonomske i fiskalne politike za razdoblje 2016.-2018. Dostupno na: <https://vlada.gov.hr/UserDocsImages/.../2015/.../241%20-%202.pdf> [1. 9. 2015.].

Ministarstvo financija (2015b) Vremenske serije podataka. Dostupno na: <http://www.mfin.hr/hr/vremenske-serije-podataka> [1. 8. 2015.].

NSZ (2015) Službene stranice NSZ. Dostupno na: <http://www.nsz.hr/novosti-i-obavijesti/sindikalne-vijesti-i-socijalno-partnerstvo/pozdravljamo-porast-placa-u-zdravstvu-ocekujemo-isto-za-obrazovanje/> [10. 9. 2015.].

Rogoff, K., Siebert, A. (1988) Elections and Macroeconomic Policy Cycles. *Review of Economic Studies*, 55 (1): 1-16.

Šimović, H., Čorić, T., Deskar-Škrbić, M. (2014) Mogućnosti i ograničenja fiskalne politike u Hrvatskoj. *Eko-*

Šimović, H., Matanović, I.

Utjecaj predizbornog razdoblja i fiskalnih ograničenja na hrvatski proračun

Šimović, H., Matanović, I.

Utjecaj predizbornog razdoblja i fiskalnih ograničenja na hrvatski proračun

nomski pregled, 65 (6): 541-575.

Vlada RH (2015) Obrazloženje prijedloga izmjena i dopuna državnog proračuna Republike Hrvatske i financijskih planova izvanproračunskih korisnika za 2015. godinu. Dostupno na: www.sabor.hr/fgs.axd?id=43419 [16. 9. 2015.].

Vučković, V. (2010) Političko-postovni ciklusi: postoje li u Hrvatskoj? *Privredna kretanja i ekonomska politika*, 20 (125): 61-88.

Vučković, V., Basarac Sertić, M. (2013) The effect of political institutions on the size of government spending in European Union member states and Croatia. *Financial Theory and Practice*, 37 (2): 161-179.

World Economic Forum (2015) Global Competitiveness Report 2014. Dostupno na: <http://www.weforum.org/reports/global-competitiveness-report-2014-2015> [1. 9. 2015.].