

AKTUALNI OSVRT

Osvrt na smjernice ekonomske i fiskalne politike za razdoblje 2012-14.

dr. sc. KATARINA OTT

Iako su donesene nešto ranije nego prijašnjih godina, Smjericama ekonomske i fiskalne politike za razdoblje 2012-14. usvojenim na sjednici Vlade 27. srpnja¹ teško je povjerovati. Iako se naglašava potreba fiskalne konsolidacije i provođenja strukturnih reformi, Smjernice se temelje na preoptimističnim pretpostavkama i nude neuvjerljive projekcije koje čitatelj ne može provjeriti, jer ne sadrže podatke koje bi prema Zakonu o proračunu morale sadržavati (vidi tekst u Okviru). Kao i prethodnih godina, spas se očekuje od oporavka EU-a i od pristupanja Hrvatske EU, no oporavak EU-a je neizvjestan, a koristi od pristupanja mogle bi se osjetiti tek u dužem roku i to samo ukoliko se sami jako potrudimo. Grčka je najbolji primjer da tako nešto ne dolazi samo po sebi.

Vladu valja pohvaliti. Smjernice ekonomske i fiskalne politike za razdoblje 2012-14. koje je prema Zakonu o proračunu trebala donijeti sredinom lipnja, donijela je već krajem srpnja. Prošle godine donijela ih je u listopadu, a pretpošla u rujnu. Da je bilo suprotno, moglo bi se govoriti o pozitivnom trendu i nadati se idućim smjericama na vrijeme, a ovako se to možda može pripisati skorašnjim parlamentarnim izborima.

Smjernice ekonomske i fiskalne politike za trogodišnje razdoblje vrlo su ozbiljan dokument, i neophodan okvir za donošenje godišnjeg proračuna, pa je postupak njihova donošenja i njihov sadržaj strogo određen Zakonom o proračunu². U Zakonu stoji da Vlada *do sredine svibnja* tekuće godine donosi strategije Vladinih programa za trogodišnje razdoblje, a zatim *do sredine lipnja*, na osnovu tih strategija donosi i trogodišnje smjernice ekonomske i fiskalne politike. Na osnovu smjernica Vlade, Ministarstvo financija *do kraja lipnja* tekuće godine dostavlja ministarstvima i drugim državnim tijelima na razini razdjela organizacijske klasifikacije (razdjeli su, primjerice, Sabor, Predsjednik, Ustavni sud, Vlada, državne agencije, zavodi, komisije i sl.) i izvanproračunskim korisnicima upute za izradu prijedloga državnog proračuna. Upravo zbog toga smjernice, između ostalog, sadrže i „*prijedlog visine financijskog plana po razdjelima organizacijske klasifikacije koji sadrži visinu financijskog plana za prethodnu proračunsku godinu i tekuću proračunsku godinu, te prijedlog visine financijskog plana za sljedeću proračunsku godinu i za sljedeće dvije godine*“.

¹ http://www.vlada.hr/hr/naslovnica/sjednice_i_odluke_vlade_rh/2011/142_sjednica_vlade_republike_hrvatske

² <http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/340390.html>

Smjernice naglašavaju, pa čak i više puta ponavljaju ono zaista bitno: neophodnost fiskalne konsolidacije, provođenja Zakona o fiskalnoj odgovornosti i Programa gospodarskog oporavka i strukturnih reformi, te nemogućnost vraćanja na stari model rasta temeljen na zaduživanju.

Smjernicama je međutim iz više razloga teško povjerovati.

Zašto je teško vjerovati i ovim novim Smjernicama?

Prema Zakonu o proračunu smjernice bi se trebale izrađivati na temelju strategije Vladinih programa za trogodišnje razdoblje koje Vlada mora donijeti najkasnije do sredine svibnja. Pretraživanjem weba moguće je naći tek prijedlog Strategije Vladinih programa 2010-12, a ni u Smjernicama 2012-14, se ovogodišnje strategije Vladinih programa ne spominju. U više se navrata spominje Program gospodarskog oporavka, ali iako je od njegova donošenja prošlo već više od godinu dana, u Smjernicama se vješto izbjegava pozivati na njegove eventualne učinke.

Smjernice su upola kraće nego prethodnih godina i to bi im možda mogla biti kvaliteta, međutim, izostavljene su brojne detaljne tabele s konkretnim stavkama i razdjelima, koje su postojale u prethodnim smjernicama.³ Zbog toga nije moguće ustanoviti na koji će se način odvijati, primjerice, planirana smanjenja rashoda. Dodatno uznemiruje tekst na samom početku o potrebi „stabilizacijskog djelovanja fiskalne politike uz istovremeno očuvanje socijalne pravednosti, zaštite najugroženijih slojeva stanovništva isto kao i aktivnog doprinosa povećanju konkurentnosti gospodarstva i ubrzanju njegova oporavka i rasta“. Naime, sve tu navedeno, u prošlosti je redovito dovodilo upravo do porasta rashoda.

Smjernice ne donose čak ni „prijedlog visine financijskog plana po razdjelima organizacijske klasifikacije koji sadrži visinu financijskog plana za prethodnu proračunsku godinu i tekuću proračunsku godinu, te prijedlog visine financijskog plana za sljedeću proračunsku godinu i za sljedeće dvije godine“ što je izričito navedeno u čl. 25 Zakona o proračunu. To znači da bismo u Smjernicama morali moći pročitati koliko su pojedini korisnici - primjerice ministarstva, Vlada, Predsjednik, Ustavni sud, državne agencije, zavodi i komisije - potrošili 2010, a koliko će potrošiti u godinama 2011-14. No, toga nema.

Osim toga, naglasak je na udjelima prihoda, rashoda, deficita i javnog duga u bruto društvenom proizvodu, a BDP u kojem se ti postoci promatraju je diskutabilan. Smjernice predviđaju rast BDP-a od 1,5% 2011, 2,5% 2012, 3,5% 2013. i 4% 2014. Za razliku od Vlade, Europska komisija predviđa 1,1% 2011. i 2% 2012, a MMF 1% 2011. i 1,8% 2012.⁴ Prema MMF-u BDP bi mogao postupno narasti i do 3%, ali tek 2015, jer će „nisko povjerenje ograničavati priliv kapitala, a zbog slabe konkurentnosti će biti nizak doprinos vanjskog sektora“. No, i da ne postoje pesimističnija predviđanja MMF-a i Europske komisije, već i u samim Smjernicama naveden pad BDP-a od 0,8% u prvom tromjesečju 2011. ne opravdava iskazani optimizam. Ukratko, ukoliko se ne ostvari Smjernicama planirani rast BDP-a, padaju u vodu i sve projekcije udjela prihoda, rashoda, deficita i javnog duga u BDP-u.

Zbunjuju i podaci o udjelima deficita opće države u BDP-u. Dok Smjernice planiraju 4,9% 2011, 3,8% 2012, 2,6% 2013. i 1,8% 2014, Europska komisija navodi 6% 2011. i 5,1% 2012, a MMF predviđa 5,7% 2011. i 5,1% 2012, odnosno čak 6% 2011. i 5,4% 2012. uključujući HBOR i HAC. Naravno da postoje razne metodologije i obuhvati, svaka se brojka uvijek može i osporavati, ali činjenica je da su brojke u Smjernicama optimističnije od brojki iz drugih, ne baš nekompetentnih izvora.

Zašto Vlada mora provoditi reforme?

Stoga bi se čitatelji Smjernica trebali manje osvrtni na ponudene projekcije, a više na neophodne strukturne reforme. Uostalom, projekcije je lako mijenjati, a provoditi strukturne reforme je neusporedivo teže, u nekim društvima ponekad čak i nemoguće. A zašto ih uopće moramo provoditi?

³ Vidi, npr. prošlogodišnje [Smjernice](#).

⁴ Izvor svih međunarodnih podataka u tekstu: IMF, *IMF Country Report No. 11/159*, June 2011 i European Commission, *EU Candidate and Pre-Accession Countries Economic Quarterly*, July 12, 2011.

Prije svega, zbog sve očitijeg zaostajanja u rastu. U 2010. jedino je Hrvatska (osim Islanda) imala negativan rast, a i u 2011. i 2012. Europska komisija nam predviđa najniži rast među zemljama kandidatkinjama i potencijalnim kandidatkinjama EU.

Zbog visokih troškova hrvatsko gospodarstvo je izuzetno nekonkurentno. To zapravo nema puno veze s globalnom krizom, nego je naše trajno stanje. Prosječna bruto plaća viša je samo u Sloveniji, jednaka je u Češkoj, niža u Poljskoj, Slovačkoj, Estoniji, Mađarskoj, znatno niža u Litvi, te posebice u Rumunjskoj (manja od polovice hrvatske) i Bugarskoj (manja od trećine hrvatske). Plaće u Hrvatskoj su previsoke i s obzirom na produktivnost i u odnosu na dohodak po stanovniku. Tome treba dodati, među usporedivim zemljama, najniži porast izvoza i izuzetno visoke troškove poslovanja. I da se ne zanosimo turizmom – po porastu broja noćenja pretekla nas je Bugarska, a o Turskoj da se i ne govori.

Iako po udjelu javnog duga u BDP-u 2010. nismo bitno lošiji od prosjeka novih zemalja članica EU i drugih usporedivih zemalja, po javnom dugu u postotku izvoza (260%) stojimo daleko najlošije, a nisko nam je i pokriće javnog duga deviznim rezervama (tek oko 70%). Samo Litva i Latvija imaju niže pokriće, dok primjerice Rumunjska ima 130% ili Poljska preko 100%.

Posebice zabrinjava negativna razlika u stvarnom i potencijalnom BDP-u koja se neprestano povećava od 1,8% 2009. na 4,2% 2010. te 4,7% BDP-a 2011. što najjednostavnije rečeno znači da smo sve manje efikasni, odnosno stvaramo sve manje i manje od onoga koliko bismo mogli.

Niska konkurentnost i posljedično zaostajanje rasta hrvatskog gospodarstva zaista opravdavaju dio zadnje rečenice Smjernica o nužnosti provođenja fiskalne konsolidacije „orijentirane prvenstveno na rashodnu stranu proračuna“, no ni prihode ne bi trebalo zanemariti. Nenaplaćeni porezi i doprinosi 2010. iznosili su oko 14 mlrd kuna,⁵ a upravo toliki je bio i deficit središnjeg državnog proračuna. Iako se sav taj iznos neće nikada naplatiti, upravo boljom naplatom poreza i doprinosa moglo bi se lakše ostvariti „očuvanje socijalne pravednosti i zaštita najugroženijih slojeva stanovništva“ iz prve rečenice Smjernica.

⁵ Bronić, M., 2011. „Naplaćeni i nenaplaćeni porezi u Hrvatskoj i Europskoj uniji”. *Newsletter*, br. 57. Zagreb: Institut za javne financije.