

AKTUALNI OSVRTI

Osvrt na Prijedlog državnog proračuna za 2017., s projekcijama za 2018. i 2019. godinu

KATARINA OTT, Institut za javne financije, Zagreb

Vlada je 8. prosinca usvojila i u saborski postupak prosljedila prijedloge državnog proračuna i financijskih planova izvanproračunskih korisnika za 2017., s projekcijama za 2018. i 2019. godinu. Premda te dokumente, već i zbog samih rokova, svakako treba podržati, velika je šteta što prvi mandat i prvi proračun, oživljavanje gospodarske aktivnosti, pa čak i svojevrsni porast optimizma u državi nisu iskorišteni za početak agresivnije fiskalne konsolidacije.

U **obrazloženju** tih dokumenata stoji da su „za adresiranje strukturnih i fiskalnih ranjivosti te jačanje pozitivnih trendova u gospodarstvu, a u svrhu trajnog i stabilnog rasta ekonomske aktivnosti i standarda hrvatskih građana... potrebne sveobuhvatne i odlučne reformske mjere, kako na prihodnoj, tako i na rashodnoj strani proračuna“. Što se prihodne strane državnog proračuna tiče, uistinu je predložena reforma poreznog sustava, međutim, „sveobuhvatne i odlučne reformske mjere“ iz rashodne strane proračuna teško je iščitati, a ukupni rashodi će se u sve tri godine povećavati.

Ukoliko ne bi prevladali negativni rizici, posebice vanjski – poput promjena dinamike svjetskog gospodarskog rasta i globalne trgovine, te kretanja cijena na svjetskom tržištu sirovina, prvenstveno nafte – kojih je i sama Vlada svjesna, projicirani rast BDP-a od 3,2% 2017. i 2018., te 3,3% 2019. vjerojatno i nije pretjeran. Zabrinjava, međutim, što se najviši doprinos rastu očekuje od domaće potražnje, a kao glavni pokretač te domaće potražnje planira se potrošnja kućanstava i bruto investicije u fiksni kapital, dok će uvoz roba i usluga, nažalost, stalno biti veći od izvoza. Oslanjanje na domaću potrošnju u već visoko zaduženoj državi nije baš najsretnije rješenje, a i pitanje je u kojoj će se mjeri poreznom reformom eventualno oslobođena sredstva uistinu prelići u potrošnju. Osim toga, neke porezne promjene će utjecati na porast, a neke na pad poreznih prihoda, pa i ukupni učinak porezne reforme može biti neizvjestan. Jednako tako, teško je predvidjeti u kojoj će se mjeri – posebice imajući u vidu prethodna slaba iskustva – uspješno iskorištavati strukturni i investicijski fondovi EU-a, na temelju kojih se predviđa doprinos rastu bruto investicija u fiksni kapital.

Dakle, dosta je upitnika u ostvarivanju porasta proračunskih prihoda, na temelju kojih se, nažalost, predviđa konstantno povećavanje rashoda. Velika je šteta što Vlada pri planiranju prvog proračuna u prvoj godini mandata nije agresivnije pristupila fiskalnoj konsolidaciji, pa se postavlja pitanje je li riječ o nedostatku političke volje ili su možda stvari u toj mjeri zadane da to jednostavno ni nije moguće. Naime, ako se nedavni dokumenti ove Vlade (**smjernice** iz studenog i ovaj **prijedlog** proračuna iz prosinca 2016.) usporede s, primjerice, **smjernicama** zadnje SDP-ove Vlade iz srpnja 2015., a moglo bi se ići i dalje u prošlost, u strukturi prihoda poslovanja, glavnih poreznih prihoda i rashoda poslovanja nema velikih razlika (grafikoni 1, 2 i 3). Slično je i s udjelima prihoda od prodaje nefinancijske imovine koji bi u sva tri dokumenta trebali iznositi prosječno 0,4% ukupnih prihoda, a razlikuju se samo udjeli rashoda za nabavu nefinancijske imovine koji skaču s 1,4 na 3,1% ukupnih rashoda.

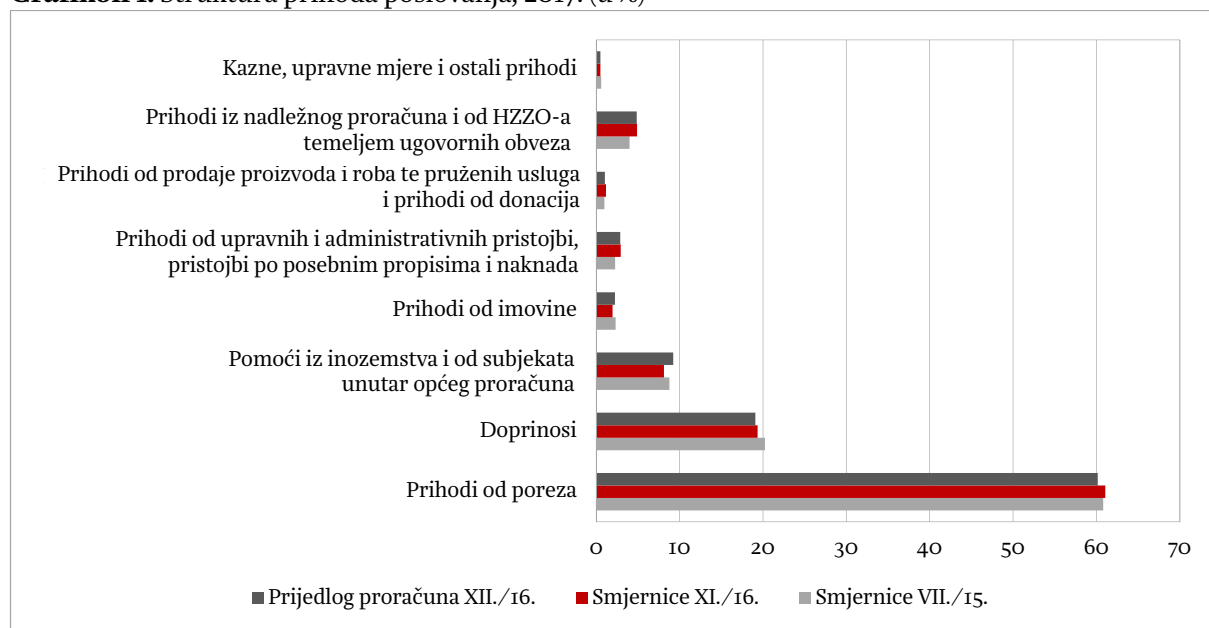
Premda je struktura državnog proračuna manje-više konstantna, začuđuje nagli porast ukupnih prihoda i rashoda za gotovo 2 mlrd. kuna u samo par dana od smjernica do prijedloga. Tako su „između“ smjernica i prijedloga proračuna ukupni prihodi porasli za 2%, prihodi od prodaje nefinancijske imovine za čak 36%, a ukupni rashodi i rashodi poslovanja po 2%. Pritom se unutar rashoda poslovanja najviše povećavaju pomoći, materijalni rashodi, rashodi za zaposlene i ostali rashodi. Je li razlog tako velikim promjenama – u samo par dana – neadekvatno planiranje smjernica ili snažni (politički) pritisci raznih korisnika?

U svakom slučaju, „sveobuhvatne i odlučne reformske mjere“ koje bi utjecale na proračunske rashode u ovom se prijedlogu proračuna ne vide, a da su reforme neophodne najbolje ukazuje primjer zdravstva. Nepodmirene dospjele obveze Ministarstva zdravlja iznose čak 73% ukupnih nepodmirenih dospjelih obveza svih ministarstava i drugih državnih tijela na razini razdjela organizacijske klasifikacije, a samo u devet mjeseci (siječanj – rujna 2016.) povećale su se za 42% (s 1,15 na 1,63 mlrd. kuna). Dospjele nepodmirene obveze HZZO-a su se u tih devet mjeseci više nego udvostručile (s 500 milijuna na 1,1 mlrd. kuna), pa pod pretpostavkom da nema međusobnih dugovanja između Ministarstva i HZZO-a, samo zdravstvo krajem rujna bilježi 2,75 mlrd. kuna nepodmirenih obveza.

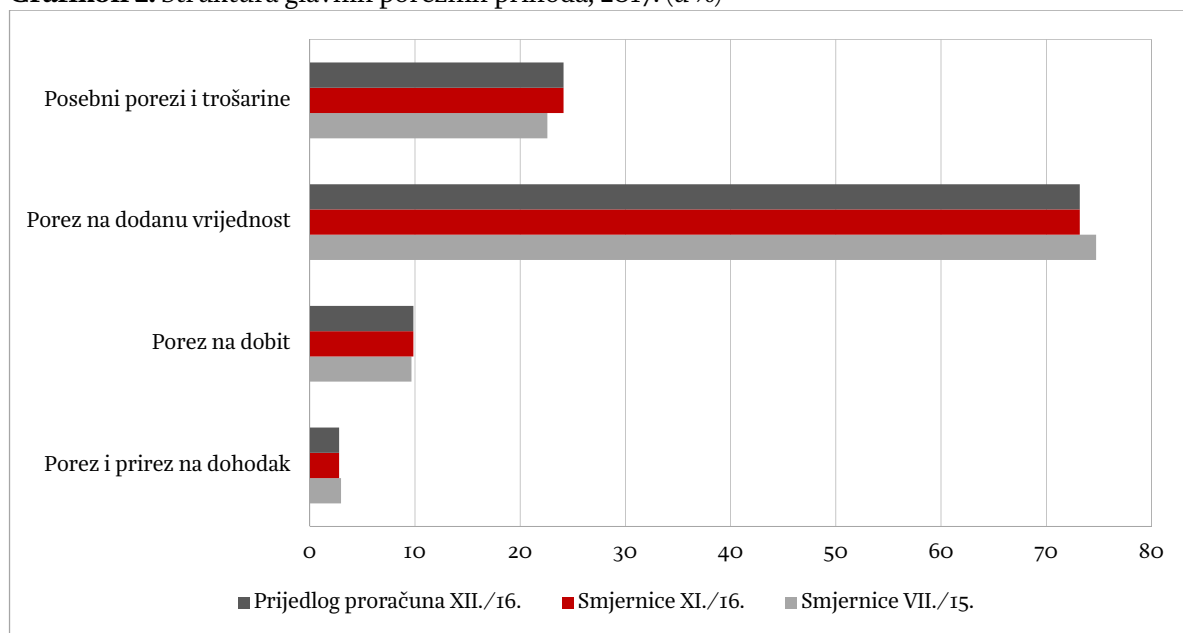
Ovaj prijedlog proračuna, nažalost, ne nudi ideje kako riješiti ključne probleme poput, primjerice, zdravstva, a začuđuje i nedostatak dviju ključnih analiza. Prvo, u državi s izrazito visokim javnim dugom, nema analize njegovog kretanja, pa se čak ni sam njegov iznos baš ni jednom ne spominje, i drugo, u vrlo turbulentnim globalnim i domaćim prilikama nema analize osjetljivosti proračuna na alternativne makroekonomske scenarije.

Pohvalno je, ipak, što se – pogotovo u usporedbi s daleko višim iznosima u prethodnim godinama – planira konstantno smanjivanje deficita konsolidirane opće države (s 1,6% 2017. na 0,8% BDP-a 2019.), naravno pod pretpostavkom projiciranog rasta BDP-a. Struktura deficita konsolidirane opće države, međutim, ukazuje na problem državnog proračuna, jer se planira da će i izvanproračunski korisnici i konsolidirana lokalna država u sve te tri godine biti u blagom suficitu. Prijedlogom ovog proračuna propuštena je, nažalost, prilika da se smanjivanjem – umjesto povećanja – rashodne strane državnog proračuna znatnije smanji deficit konsolidirane opće države. Šteta, jer prvi mandat, prvi proračun, oživljavanje gospodarske aktivnosti, pa čak i svojevrsni porast optimizma u državi, dobra su prilika za početak agresivnije fiskalne konsolidacije.

Grafikon 1. Struktura prihoda poslovanja, 2017. (u %)



Grafikon 2. Struktura glavnih poreznih prihoda, 2017. (u %)



Grafikon 3. Struktura rashoda poslovanja, 2017. (u %)

