

AKTUALNI OSVRTI

Treba li odmah spiskati i najmanji proračunski višak? Osvrt na analizu fiskalnog stanja Europske unije i Hrvatske

KATARINA OTT, Institut za javne financije, Zagreb

Europska je komisija objavila **analizu fiskalnog stanja Unije**. Na temelju **stabilizacijskih i konvergencijskih programa zemalja članica i svojih proljetnih prognoza**, analizirala je ostvarenja proračuna 2016. i fiskalne planove za 2017.-20. za pojedinačne članice, euro zonu i Uniju.¹ Hrvatska je u 2016. ostvarila najznačajnije smanjenje proračunskog deficita od svih zemalja članica EU-a, no i dalje je suočena sa znatnim rizicima održivosti javnih financija, posebice s visokim sveukupnim rizikom održivosti javnog duga. Stoga je pozitivno što Vlada planira dugoročno smanjivanje proračunskih deficita, pa čak i ostvarivanje suficita, no za ostvarenje tih ciljeva morala bi pokrenuti i neophodne reforme te ne bi smjela popuštati pritiscima interesnih skupina i neukih, populističkih demagoga.

Djeci možda i ne treba previše zamjeriti ako džeparac spiskaju čim ga dobiju, pogotovo ako ih društvo kojim su okruženi još na to i nagovara. Nemaju djeca nikakvih znanja, ni iskustava, a osim toga, tu su i roditelji koji će im podmiriti potrebe. No, odrasli se – osobito oni koji su odgovorni za vođenje države – ne mogu tako ponašati, čak ni ako ih njihovo društvo na to nagovara. Iza države ne stoji nitko tko će se pobrinuti za njene potrebe osim okrutnih financijskih tržišta. A ponajmanje se tako ne bi smjeli ponašati odgovorni u državi s visokim udjelom javnoga duga u BDP-u i neminovnim visokim rashodima za, primjerice, nereformirano zdravstvo, željeznice, ceste, lokalne jedinice i s brojnim – ne baš toliko neminovnim – rashodima koji se teško mogu snižavati zbog utjecaja moćnih interesnih skupina. Naznake kratkoročnog blagog fiskalnog oporavka izazvane su uglavnom rastom gospodarstva i povoljnijim uvjetima otplate dugova, no, to se oboje može preko noći promijeniti, a srednjoročni su i dugoročni fiskalni izgledi još uvijek neizvjesni, pa i nepovoljni.

Fiskalno stanje Unije

Deficit konsolidirane opće države zemalja članica je u 2016. s prosječnih 1,7% BDP-a bio niži od očekivanja, uglavnom zbog toga što je prosječni rast BDP-a bio viši od očekivanja. Članice planiraju i značajniju buduću fiskalnu konsolidaciju, posebice od 2018. nadalje, pa bi se prosječni deficit u 2020. trebao približiti nuli, a većina članica predviđa da će iz godine u godinu biti sve bliže svojim **srednjoročnim proračunskim ciljevima**.

¹ Obuhvaćene su sve članice osim Grčke koja je u programu makroekonomske prilagodbe i zbog toga nije podnijela svoj stabilizacijski i konvergencijski program.

Uspoređujući programe članica i vlastite prognoze, Komisija konstatira da su proračunske projekcije za 2017. uglavnom realistične, no da su već za 2018. članice nešto optimističnije, uglavnom zbog različitih kvantifikacija fiskalnih mjera koje će se poduzimati. Općenito, pretpostavke projekcija članica za zadnje dvije godine programa (2019. i 2020.) mogle bi se smatrati realističnima, no za neke su članice ipak preoptimistične.

Prosječni javni dug članica EU-a vrhunac je dosegao 2014., kada je iznosio 88% BDP-a, a očekuje se da će iz godine u godinu postupno padati do prosječnih 78% BDP-a 2020., uglavnom zbog primarnih suficita uzrokovanih povoljnijim uvjetima otplate na financijskim tržištima. Srednjoročne projekcije ukazuju da bi za sniženje duga na 60% BDP-a u 2031., uz potpunu primjenu fiskalnih planova iz programa članica, u idućih pet godina bile potrebne dodatne mjere fiskalne konsolidacije od oko 0,5 postotnih bodova BDP-a. Mnoge članice, međutim, moraju poduzeti značajnije mjere fiskalne konsolidacije.

Fiskalno stanje Hrvatske

Dok je smanjenje deficita konsolidirane opće države svih članica EU-a 2016. iznosilo prosječno 0,6 postotnih bodova BDP-a, Hrvatska zaslužuje sve pohvale, jer je svoj deficit smanjila za 2,6 postotnih bodova BDP-a i po tome je najbolja u Uniji. Slijede je Nizozemska i Portugal, dok je najlošija Rumunjska koja je svoj deficit čak i povećala za 2,3 postotna boda BDP-a. Zahvaljujući tom smanjenju, Hrvatska je 2016. zabilježila i niži deficit od prosjeka EU-a (0,8 naprama 1,7% BDP-a). Ostvarenje je bilo bolje od planiranog, no valja naglasiti da je uz rijetke iznimke tako bilo u većini članica.

Po sniženju javnog duga u 2016., Hrvatska je na šestom mjestu (iza Slovenije, Irske, Češke, Nizozemske i Njemačke), a po visini duga praktično je na razini prosjeka EU-a (84,2 naprama 84,4% BDP-a).

Na razini Unije se planira daljnja stabilizacija, pa će prosječni deficit EU-a blago pasti s 1,7% u 2016. na 1,6% BDP-a u 2017. Hrvatska je jedna od rijetkih članica koja svjesno dopušta pogoršavanje vlastite proračunske ravnoteže (povećanje deficita s 0,8% u 2016. na 1,3% BDP-a u 2017.), no možda je samo riječ o opreznom planiranju s obzirom na neizvjesnosti oko, primjerice, dugova u zdravstvu ili raspleta Agrokora. Svakako je, međutim, vidljiva i namjera da se do kraja razdoblja ostvare srednjoročni proračunski ciljevi. U godinama koje slijede, Hrvatska planira smanjenja deficita – na 0,8% u 2018., 0,3% u 2019. i konačno, ostvarenje suficita od 0,5% u 2020.

U analizi se uspoređuje planirano kumulativno sniženje deficita opće države u postotku potencijalnog BDP-a u razdoblju od 2017.-20. s javnim dugom u postotku BDP-a 2016. i zaključuje da su zaduženije članice uglavnom sklonije daljnjim sniženjima deficita, premda postoje i države poput Italije i Portugala koje planiraju znatno niža smanjenja proračuna od potrebnih, a „štoviše, Cipar, Hrvatska i Mađarska planiraju povećavanja deficita usprkos visokim razinama javnog duga“.

Rizici ostvarenja programa

Rizici ostvarenja programa za 2017. i 2018. procjenjuju se usporedbom programa članica i prognoza Europske komisije, no kako Komisija nije radila prognoze za 2019.-20., usporedba za te druge dvije godine nije moguća.

Procjene proračunskih deficita članica i Komisije za 2017. su vrlo ujednačene (prosjeck EU-a 1,6% BDP-a), no za 2018. su članice u svojim programima optimističnije od Komisije – 1,1 naprama 1,4% BDP-a. Hrvatska sama za 2017. predviđa veći deficit od Komisije (1,3 naprama 1,1% BDP-a), ali za 2018. predviđa 0,8, a Komisija 0,9% BDP-a.

A kad je riječ o javnom dugu, i same članice i Komisija za 2017. planiraju prosjeck EU-a od 83,4% BDP-a, te 82 naprama 82,2% BDP-a za 2018. Hrvatska sama planira nešto niži dug od Komisije – 81,2 naprama 81,9% BDP-a 2017., te 78,4 naprama 79,4% BDP-a za 2018.

Za druge dvije godine – 2018. i 2019. – Komisiju brine u kojoj su mjeri projekcije članica realistične, jesu li utemeljene na preoptimističnim pretpostavkama, podrazumijevaju li promjene politika, zahtijevaju

li preveliku količinu diskrecionih mjera, pa ocjenjuje rizičnost ostvarivanja fiskalnih ciljeva kako su ih članice same proklamirale ukoliko se ne poduzmu potrebne mjere.

Komisija smatra da osnovne procjene na kojima se temelje proračunski ciljevi članica uglavnom djeluju razumno. No, procjene bi mogle biti preoptimistične za neke članice koje bi mogle ostvariti niže prihode ukoliko ne promijene svoje fiskalne politike i značajno ne povećaju prihode. Većina se planiranih fiskalnih prilagodbi oslanja uglavnom na planirano smanjenje udjela rashoda u BDP-u, a zna se iz iskustva kako je teško ta smanjenja ostvariti. Dok se uglavnom ne očekuje da će izdatci za kamate padati nakon 2018. neke članice i dalje računaju sa značajnim uštedama od nižih kamatnih stopa, a u toj skupini i Hrvatska.

Održivost javnih financija

Komisija analizira i kratkoročnu, srednjoročnu i dugoročnu održivost javnih financija članica, imajući u vidu različite makroekonomske scenarije i problem starenja stanovništva o čemu postoji poseban izvještaj Komisije [The 2015 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the 28 EU Member States \(2013-2060\)](#) u kojem je detaljno obrađena i Hrvatska. Ključno je kolike su i kakve fiskalne konsolidacije potrebne kako bi se prosječni javni dug do 2031. smanjio na 60% BDP-a. S obzirom na relativno dobar ekonomski rast i povoljne uvjete za otplatu dugova, ni jedna od članica, pa ni Hrvatska, trenutno nije suočena s kratkoročnim fiskalnim izazovima, no situacija je bitno drukčija čim se horizont proširi.

U srednjem je roku 11 članica suočeno s visokim, 5 sa srednjim, a 11 s niskim sveukupnim rizikom. Hrvatska je u skupini članica s visokim rizikom. Dugoročno je samo jedna članica (Slovenija) suočena s visokim, 14 ih je sa srednjim, 12 s niskim rizikom, a Hrvatska je tu među onima s niskim rizikom. Kod ocjene rizika održivosti javnog duga, 11 članica je s visokim, 4 sa srednjim, 12 s niskim rizikom, a Hrvatska je u skupini zemalja s visokim rizikom. Ukratko, Hrvatska je suočena sa znatnim rizicima održivosti javnih financija, a posebice treba imati na umu visoki sveukupni rizik održivosti javnog duga.

Međutim, lijepo je – za promjenu – u analizama Europske komisije vidjeti da je Hrvatska u nečemu najbolja, kao što je ove godine bila u sniženju proračunskog deficita. Jednako tako, lijepo je u [Smjernicama ekonomske i fiskalne politike](#) vidjeti da Vlada za 2020. planira proračunski suficit. Zbog svega toga Vladu u tim fiskalnim naporima treba itekako podržati, no nikako se ne smiju zanemariti ni razne vrste i visine rizika na koje upozorava i Europska komisija. U svakom trenutku valja imati na umu da je Hrvatska država s visokim udjelom javnog duga u BDP-u i s visokim rashodima opće države², a njihovo smanjivanje nije lako, posebice zbog velikih otpora interesnih skupina. No, Vladu treba podržavati u svakom naporu koji vodi smanjenju rashoda, deficita i dugova. Istina, u Hrvatskoj je vrlo visoko opće porezno opterećenje, pa su visoki i prihodi opće države, no sve dok se ne smanje rashodi, ne mogu se smanjivati ni porezni prihodi. Lafferova krivulja (po kojoj se sniženjem poreznih stopa može ubrati više poreznih prihoda) vrlo je privlačan teorijski koncept, no kao i svi teorijski koncepti u praksi je njeno djelovanje vrlo upitno i ovisno o brojnim čimbenicima. Usporedno sa smanjivanjem rashoda, moći će se smanjivati prihodi, ali i tada će se morati fokusirati na smanjenje općeg poreznog opterećenja, a ne na selektivno smanjivanje određenih poreznih stopa. Premda su mnogi skloni umišljati da sve znaju i o nogometu i o ekonomiji, pa tako i o porezima, sve bi struke, a svakako i poreznu ipak trebalo prepustiti stručnjacima.

² Usporedbe radi, u Hrvatskoj oni iznose gotovo 49% BDP-a, dok primjerice u Rumunjskoj iznose 35%, u Bugarskoj i Litvi 36%, u Slovačkoj 39%, a u Češkoj 40%.