

AKTUALNI OSVRT

Smisao i svrha smjernica makroekonomske i fiskalne politike

dr. sc. KATARINA OTT

Svrha je ovog teksta pojasniti smisao i svrhu smjernica makroekonomske i fiskalne politike na temelju kojih se izrađuje i donosi proračun, prikazati općeprihvaćena načela dobre prakse i ukratko se osvrnuti na Prijedlog mjera i smjernice za izradu proračuna za 2012. godinu.

Vlada je objavila **Prijedlog mjera i smjernice za izradu proračuna za 2012.** Na osnovu tog Prijedloga Ministarstvo financija dostavit će ministarstvima i drugim državnim tijelima na razini razdjela organizacijske klasifikacije (npr. Saboru, Uredu Predsjednika, Ustavnom sudu, državnim agencijama i zavodima) i izvanproračunskim korisnicima (npr. Hrvatske vode, Hrvatske ceste) upute za izradu prijedloga za 2012. Na temelju uputa proračunski i izvanproračunski korisnici će sastaviti svoje prijedloge i poslati ih ministarstvima i drugim državnim tijelima na razini odjela organizacijske klasifikacije koji će ih uskladiti i poslati Ministarstvu financija. Ministarstvo financija će zatim te prijedloge uskladiti s procijenjenim prihodima i svoj prijedlog proračuna za 2012. i projekcije za 2013. i 2014. poslati Vladi. Vlada će utvrditi prijedlog proračuna i financijskih planova izvanproračunskih korisnika za 2012. i projekcije za 2013. i 2014. te sve to podnijeti Saboru. Sabor će o tim prijedlozima raspravljati i, nakon što ih usvoji, kreće izvršavanje proračuna. Ovaj put rok je iznimno 1. travnja (zbog promjene vlade u prva tri mjeseca 2012. na snazi je privremeno financiranje), a inače se to sve obavlja do 1. siječnja.

Smjernice su dakle dokument koji određuje financijsku sudbinu države u godini za koju se donose, ali i za godine koje slijede. Upravo zbog toga hrvatski Zakon o proračunu precizno definira sadržaj smjernica. Slično je u gotovo svim državama svijeta gdje se smjernice različito nazivaju - predproračunsko izvješće, fiskalna strategija, proračunska strategija, proračunski okvir i sl. - ali suština je svugdje ista. Praksa i postupci se od zemlje do zemlje razlikuju, ali općenito se smatra dobrom praksom da se o tom dokumentu raspravlja i u parlamentu (pa je tako npr. Američki kongres odbio smjernice fiskalne politike Obamine administracije), te da se smjernice u pojednostavljenom obliku predstavljaju i građanima. U Hrvatskoj to zasad nije bio slučaj.

Svrha je smjernica da potaknu rasprave o proračunskim iznosima stavljenim u kontekst ekonomskog stanja države, te da svi shvate što se može očekivati od proračuna i kakva je veza između vladinih politika i raspodjele proračunskih sredstava.

Smjernice moraju pokazati kako Vlada vidi odnos fiskalne politike i ekonomskog okruženja i kakvi će biti njeni proračunski prioriteti u idućim godinama, ali ne trebaju ulaziti u detalje koje će Vlada

ponuditi u samom prijedlogu proračuna. Smjernice moraju odražavati vladine početne stavove za iduću godinu i dati do znanja da konačni prijedlog proračuna može biti drugačiji, jer će morati uzeti u obzir razvoj situacije u razdoblju formulacije prijedloga proračuna i povratne informacije dobivene unutar Vlade, iz Sabora, od civilnog društva i javnosti.

Po općeprihvaćenim **načelima dobre prakse**, smjernice bi morale ponuditi:

1. Vladino viđenje razvoja makroekonomskih uvjeta, uz argumentaciju osnovnih pretpostavki domaćih i inozemnih srednjoročnih makroekonomskih pokazatelja, kao što su realni rast BDP-a i komponente njegova rasta, te kretanje zaposlenosti, cijena, tekućeg računa platne bilance i kamatnih stopa.
2. Jasne dugoročne ciljeve te namjere ekonomske i fiskalne politike u idućoj proračunskoj godini i u dvije sljedeće godine; ukupnu razinu prihoda, rashoda, deficita/suficita i duga; ulogu fiskalne politike u kontekstu sveukupne makroekonomske politike; osjetljivost proračunskih agregata na makroekonomske uvjete u srednjoročnom razdoblju; procjene neto zaduživanja i troškova servisiranja dugova.
3. Strateške mjere za pojedine sektore, uz objašnjenje kako će oni proći u raspodjeli proračunskih sredstava i kako će na tu raspodjelu sredstava utjecati nove mjere koje vlada namjerava poduzimati. To uključuje agregatne procjene tekućih rashoda i ulaganja po sektorima; informacije o različitim elementima rashoda po funkcijskoj klasifikaciji (npr. za zdravstvo, obrazovanje, obranu) i ekonomskoj klasifikaciji (npr. naknade zaposlenima, subvencije, socijalne naknade); pokazatelje stvarnog stanja u odnosu na prethodnu godinu po sektorima, te promjene koje se očekuju u ulogama pojedinih sektora.
4. Predviđanja poreza i prihoda, uzimajući u obzir koliko je prihoda prikupljeno u prethodnim razdobljima, te gospodarska očekivanja koja bi mogla utjecati na prikupljanje prihoda u budućim razdobljima.
5. Procjenu troškova svih novih mjera koje će se poduzimati u idućoj godini, te kako će se te nove mjere odraziti na proračun u srednjem i po mogućnosti u dugom roku.

Pritom je bitno da se smjernice objave na vrijeme kako bi vlada parlamentu i javnosti omogućila da o njima raspravljaju, pa bi na temelju njihovih sugestija mogla kvalitetnije formulirati prijedlog proračuna. Idealnim se smatra objavljivanje u četvrtom ili petom mjesecu proračunske godine, kao prva faza proračunskog procesa za iduću godinu.

Hrvatski **Zakon o proračunu** uglavnom slijedi općeprihvaćena načela dobre prakse, pa prema njemu Ministarstvo financija mora izraditi i Vladi do kraja svibnja ponuditi smjernice ekonomske i fiskalne politike za trogodišnje razdoblje, a Vlada ih mora donijeti do sredine lipnja. Prema čl. 25. tog Zakona smjernice moraju sadržati:

1. strateške ciljeve ekonomske i fiskalne politike;
2. osnovne makroekonomske pokazatelje;
3. osnovne pokazatelje fiskalne politike;
4. procjenu prihoda i rashoda te primitaka i izdataka svih razina općeg proračuna;
5. 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, te
6. predviđene promjene javnog duga i strategiju upravljanja javnim dugom.

Sa zakonskim okvirom možemo biti zadovoljni, samo je problem što se hrvatske vlade često nisu držale tog zakona - ni što se tiče pravovremenosti donošenja, ni propisanog sadržaja smjernica. Nijedna hrvatska vlada do sada nije donijela smjernice sredinom lipnja, već tek ujesen, osim lani kad su donesene u srpnju. Smjernice su dosad više-manje sadržavale ono što zakon propisuje, pa se moglo analizirati njihovu (ne)vjerodostojnost. Iznimka su bile **Smjernice iz srpnja 2011.** u kojima su (predizborno?) bile izostavljene brojne detaljne tabele s konkretnim stavkama i razdjelima koje su postojale u svim prethodnim smjernicama, pa nije bilo moguće ustanoviti na koji će se način odvijati planirana smanjenja rashoda. Te smjernice nisu donijele 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“, pa se nije moglo otkriti koliko su pojedini korisnici potrošili 2010, ni koliko se predviđa da će potrošiti u godinama 2011-14.

Najnovije Smjernice iz siječnja 2012. donesene su u pravom trenutku, no nažalost su manjkave. Umjesto detaljnih tabela koje bi prema Zakonu o proračunu morale sadržavati, za rashode se npr. nudi tek jedna tablica od dva retka (ukupni rashodi i u postotku BDP-a)!

Budući da nedostaju konkretne tabele nemoguće je komentirati ostvarivost ciljeva zacrtanih u deskriptivnom dijelu smjernica. Zainteresirani - a to bismo trebali biti svi mi - mogu sad raspravljati samo o temama kao što je definicija dječje hrane ili za koliko će im se kuna povećati ili smanjiti neto plaća. A istovremeno, nemoguće je procijeniti na temelju čega se predviđa da će prihodi od poreza na dobit porasti baš 35% ili od poreza na dohodak 21% u odnosu na prethodnu godinu. Ta bi predviđanja možda bila jasnija da je ponuđeno i ostvarenje, a ne samo plan proračuna za 2011., no nažalost nije.

Još je teže shvatiti kako će se to gospodarski rast ostvariti na temelju snažnog rasta bruto investicija javnih poduzeća, kad se zna da su ta javna poduzeća, odnosno **trgovačka društva od posebnog državnog interesa** 2009. ostvarila ukupni neto gubitak od 3,5 mlrd. kuna. Zahvaljujući odluci prethodne Vlade da se izvješća o njihovom poslovanju više ne moraju podnositi Saboru, zainteresirani moraju za novijim podacima sami tragati po web stranicama trgovačkih društava, Fine i Zagrebačke burze. Na taj se način može zaključiti da su društva 2010. bila u neto plusu od 2-3 mlrd. kuna, prije svega zahvaljujući HEP-u i INI, pa je upitno može li se očekivati da će „generirati minimalno 8 mlrd. kuna investicija više nego u 2011.“? Budući da se procjena rasta BDP-a u 2012. temelji prije svega na rastu investicija u javnom sektoru, a projekcija smanjenja rashoda nije uopće razrađena valja pričekati prijedlog proračuna da bi se moglo išta zaključiti.

Valja se nadati da će nakon ovih silom prilika na brzinu izrađenih Smjernica, ovo biti prva vlada u hrvatskoj povijesti koja će sredinom lipnja 2012. ugodno iznenaditi javnost kvalitetnim smjernicama makroekonomske i fiskalne politike za razdoblje 2013-15., kratkim pojašnjenjem tih smjernica za građane i njihovim upućivanjem u Sabor.

Držeći se Zakonom o proračunu propisanog kalendara i sadržaja svih proračunskih dokumenata - smjernica ekonomske i fiskalne politike, vladinog prijedloga proračuna, izglasanog proračuna, izvješća tijekom godine, polugodišnjeg izvješća, godišnjeg izvješća i izvješća državne revizije – uz istovremeno objavljivanje građanima prilagođenog svakog od tih dokumenata, Vlada bi bitno popravila fiskalnu transparentnost. A bolja fiskalna transparentnost bi mogla pridonijeti smanjenju korupcije, povećanju efikasnosti javnog sektora, odabiru i primjeni boljih javnih politika, privlačenju investicija i povećanju povjerenja u Vladu. Hrvatska bi se onda napokon, **na međunarodnoj ljestvici otvorenosti proračuna** mogla pomaknuti u skupinu zemalja sa znatno transparentnijim proračunom. Republika Hrvatska je uostalom pristupila **Partnerstvu za otvorenu vlast**, pa se valja nadati da će na svakom koraku svog djelovanja ispunjavati i obveze koje preuzima sudjelovanjem u tom Partnerstvu i to ne zbog međunarodnog imidža, nego zbog konsolidacije javnog sektora, rasta i razvoja zemlje, i samim time veće dobrobiti svojih građana.