

AKTUALNI OSVRT

Čekajući fiskalnu konsolidaciju

dr. sc. KATARINA OTT, Institut za javne financije, Zagreb

Vlada je 10. svibnja raspravljala o Godišnjem izvještaju o izvršenju državnog proračuna RH za 2011.¹, na temelju kojeg se sad očekuju Strategija Vladinih programa i Smjernice ekonomske i fiskalne politike za 2013-15. iz kojih će biti jasan smjer politika i mjera fiskalne konsolidacije koje će voditi efikasnijoj državi i konkurentnom gospodarstvu.

Izvještaj o izvršenju državnog proračuna za 2011. uz određene je manjkavosti u skladu sa Zakonom o proračunu, a sadrži i funkcijsku klasifikaciju rashoda koji Zakonom nisu propisani. Nažalost, Izvještaj nema uvod, sažetak i detaljni sadržaj; nema objašnjenja ni zaključaka, pa se čitatelj sâm mora snalaziti u gotovo 1.700 stranica, koje čak nisu ni dobro paginirane. A ponekad i nema onoga što se najavljuje. Tako, primjerice, pod naslovom račun prihoda i rashoda, nema rashoda; pod naslovom izvršenje prihoda i primitaka, rashoda i izdataka za 2010. i 2011., nema rashoda i izdataka.

O Izvještaju o izvršenju proračuna 2011. Premda tehnički manje-više udovoljava zahtjevima, svrha je izvještaja da Vlada, pojedinačna ministarstva i izvanproračunski korisnici sagledaju u kojoj su mjeri ostvarili ciljeve, osvrnu se na poslovanje u zadatim makroekonomskim uvjetima, uvide koje politike i programe moraju pojačati, a koje napustiti, te da se odluče za buduće pravce djelovanja. Stoga nije dovoljan, primjerice, samo prikaz makroekonomske situacije u prošloj godini, već valja usporediti početne pretpostavke i ciljeve sa stvarnim ishodima, prokomentirati prikladnost mjera koje su poduzimane zbog promjena makroekonomskih uvjeta, utvrditi kako je fiskalno ponašanje utjecalo na dugoročnu održivost proračuna i izvanproračunskih korisnika, te izvući pouke za poboljšanja.

Pritom ne bi smjelo biti važno tko je bio na vlasti u prethodnoj, a tko je u tekućoj godini. I nove vlade moraju koristiti iskustva starih vlada i izvlačiti pouke iz njihovih grešaka.

Trenutak je za ocjenu - ima li smisla nastaviti po starom ili su potrebni drastični zaokreti. Zato se Izvještaj objavljuje do početka svibnja, kako bi se na temelju njega do sredine svibnja donijela Strategija Vladinih programa za trogodišnje razdoblje, a do sredine lipnja i Smjernice ekonomske i fiskalne politike. Iz ovog će Izvještaja čitatelj sâm teško ocijeniti u kojoj su mjeri Vlada, ministarstva i izvanproračunski korisnici ostvarili ciljeve, no ako se Vlada bude držala rokova, ubrzo ćemo i to saznati.

O samom Izvršenju proračuna 2011. Prošla je Vlada - strogo tehnički gledano - ostvarila i bolje rezultate od planiranih. Prihodi su neznatno veći od planiranih, rashodi su manji, pa je i deficit manji - 14 umjesto 14,9 mlrd. kuna. Jesu li preraspodjele unutar stavki bile veće od dopuštenih bez rebalansa

¹ Vlada RH. Nacrt prijedloga godišnjeg izvještaja o izvršenju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2011. godinu. 26. sjednica Vlade, 10. svibnja 2012.

moglo bi se utvrditi tek detaljnom analizom, pa se ovaj tekst bavi samo suštinom izvršenih i planiranih brojki. Cilj su promjene, kako bi se u nekim idućim godinama mogli planirati i ostvarivati znatno niži deficiti, jer 2011. su oba bila previsoka.

Nedoumice. Na početku Izvještaja stoji da je manjak 14 mlrd. kuna, a taj iznos i proizlazi iz čitavog Izvještaja, no otprilike na sredini Izvještaja nalazi se kratka napomena: „Ukoliko bi se na ukupno iskazani manjak državnog proračuna od 14 mlrd. kuna dodale neizvršene obveze (čija je razrada dana u dijelu Obrazloženja rashoda državnog proračuna) u iznosu od 2,2 mlrd. kuna, manjak državnog proračuna iznosio bi 16,2 mlrd. kuna, odnosno 4,7% BDP-a, a manjak opće države iznosio bi 17 mlrd. kuna, odnosno 5% BDP-a.“ Ukoliko je napomena točna, a teško ju je provjeriti, jer spomenuta razrada ne nudi tu mogućnost, zašto nije napravljen stvarni izvještaj o izvršenju proračuna? Čemu zbunjivanje javnosti i dodatni jalovi prijepori bivše i sadašnje Vlade?

Funkcijska klasifikacija rashoda pokazuje za koje se namjene troše sredstva. Iako su uštede moguće u svim namjenama, prioritet bi morale biti najveće - socijalna zaštita, zdravstvo, opće javne usluge i ekonomski poslovi (vidi grafikon).

Ako se od 47,6 mlrd. kuna za *socijalnu zaštitu* na starost odnosi 19,7, a na invaliditet 12,9, trenutne uštede su nemoguće. Reforma mirovinskog sustava - produljenjem radnog vijeka, penaliziranjem ranijeg umirovljenja i preispitivanjem dijela postojećih mirovina – omogućila bi usporavanje rasta broja umirovljenika. Reforma tržišta pridonijela bi višoj stopi zaposlenosti koja bi olakšala teret postojećih mirovina.

Zbog starenja stanovništva rashodi za *zdravstvo* trajan su problem, no tu se neke mjere mogu poduzeti odmah. Od 19,8 mlrd. kuna za zdravstvo, na bolničke službe potrošilo se 8,7, a na vanjske pacijente 5,9, pa se hitno se mora promijeniti način plaćanja koji bolnice motivira da pacijenti u njima borave što duže, liječnike primarne zdravstvene zaštite da upisuju što više pacijenata, a istovremeno valja preispitati procedure i kontrole javne nabave. Dugoročno su neophodni institucionalni i zakonski preduvjeti za konkurenciju na tržištima i osiguranja i njege.

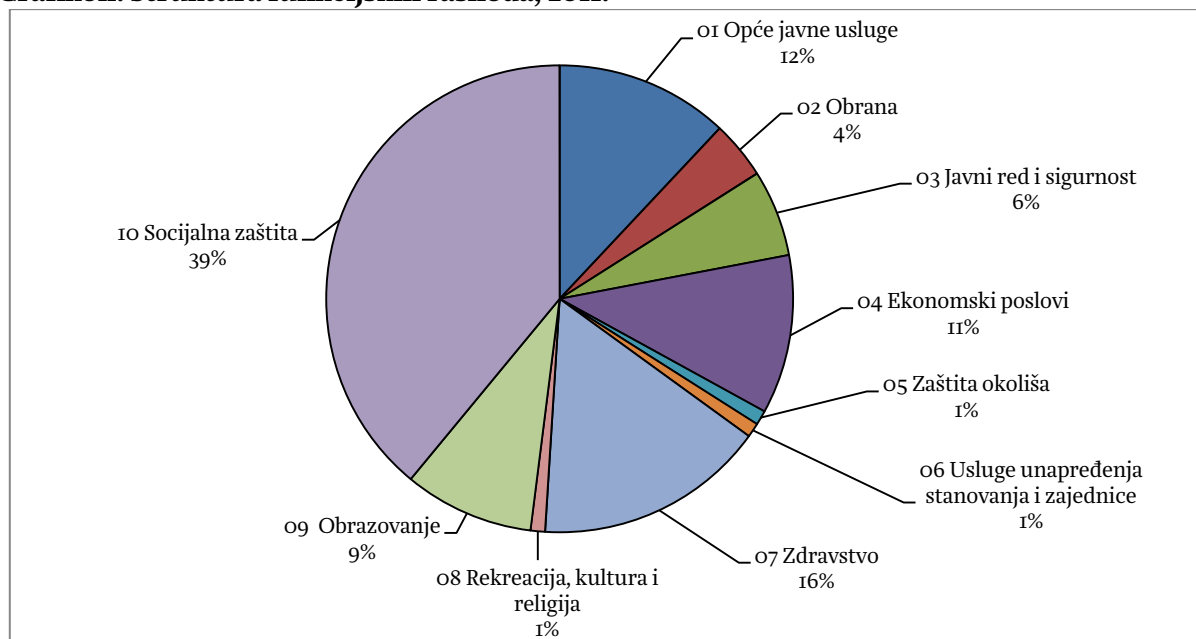
Od 14 mlrd. kuna za *opće javne usluge*, više od polovice odnosi se na javni dug. Stvoren je neracionalnim potrošnjama u prošlosti i mora se otplaćivati. Racionalnijim poslovanjem u sadašnjosti i budućnosti, i dug će se jednom početi smanjivati. Nažalost, ne tako skoro. Država se, i 2011. i 2012. zaduživala i izdavala državna jamstva. U Izvještaju nema pregleda javnog duga i obveza po izdanim jamstvima po godinama dospijeca, no otplate će biti pozamašne i 2020-ih i 2030-ih. Uz dugove koji sežu tako daleko u prošlost izdavana su i jamstva (npr. Luci Ploče na 50 mil. eura do 2034. ili Hrvatskim autocestama na 60 mil. eura do 2031.). Kako je samo 2011. izdano 14,7 mlrd. kuna jamstava, a država se i direktno zadužila za 14 mlrd., nastavak takvog ponašanja ugrožava budućnost naše djece i unučadi.

Od 13 mlrd. kuna rashoda na *ekonomske poslove* na promet se odnosi 5,7 (2,9 za cestovni, a 2 za željeznički), te 4,6 za poljoprivredu, dok je za sve ostale industrije potrošeno 236 mil., a za istraživanje i razvoj tek 117 mil.

Same **Hrvatske ceste** 2011. su završile s 800 mil. kuna deficita, a 2012. se zadužuju za novih 2,13 mlrd. Bez ozbiljnog zaokreta u financiranju i cestovnog i željezničkog prometa javni dug će i dalje rasti.

Od 4,6 mlrd. kuna za poljoprivredu, 3,7 su subvencije. Vlada je, nažalost, u Pretpristupnom ekonomskom programu konstatirala da se subvencije poljoprivredi neće smanjivati, niti će se poboljšavati njihova struktura, sve dok se ne preusmjere na veće korištenje potpora iz europskih fondova. No, u proračunu za 2012., u okviru Ministarstva poljoprivrede, ipak je za subvencije predviđeno smanjenje od preko 20% u odnosu na 2011. Ako se Vlada uspije oduprijeti pritiscima, to će biti korak u dobrom smjeru.

Grafikon: Struktura funkcijskih rashoda, 2011.



Izvor: Ministarstvo financija RH, Godišnji izvještaj o izvršenju državnog proračuna RH za 2011., travanj 2012

Čekajući fiskalnu konsolidaciju. Valja se nadati da će Vlada u Strategiji i Smjernicama objaviti:

- realistične makroekonomske projekcije – ekonomskog rasta ili pada, elemenata tog rasta ili pada, zaposlenosti, cijena, tekućeg računa platne bilance, kamatnih stopa - obrazložiti na čemu ih temelji, te kako će državne financije uklopiti u te projekcije;
- dugoročne ciljeve ekonomske i fiskalne politike, te njihovu ulogu u makroekonomskoj politici;
- planove zaduživanja i izdavanja državnih jamstava s kalendarom njihovih dospjeća;
- konkretne kratkoročne i dugoročne ciljeve i mjere za proračunske i izvanproračunske korisnike i javna poduzeća, s točno određenim kalendarom kako bi se njihovo provođenje moglo pratiti.

Vlada može ponuditi i optimistični i pesimistični scenarij s razradom politika i mjera koje će poduzimati ovisno o stvarnoj makroekonomskoj situaciji. To je, naravno, lošije od realističnog predviđanja, ali je još uvijek bolje od guranja glave u pijesak.

Trenutna čuda nisu moguća, ali od Vlade se očekuje da objavi, objasni i provede kratkoročne i dugoročne politike i mjere, jer deficiti i dug će se početi smanjivati tek kad se ostvari efikasna država i konkurentno gospodarstvo.