

AKTUALNI OSVRTI

Prijeti li Hrvatskoj sniženje kreditnog rejtinga?

dr. sc. ANTO BAJO, Institut za javne financije, Zagreb

Vlada je na 115. sjednici održanoj 12. rujna raspravljala o **Izveštaju o izvršenju državnog proračuna za prvo polugodište 2013.** Izveštaj jasno ukazuje na produblјivanje fiskalne krize te upozorava na moguće dugoročnije probleme u održivosti javnih financija.

Preveliki proračunski deficit. Proračunski je deficit već na pola godine iznosio 11,4 mlrd. kuna, čime je za 1,1 mlrd. kuna premašio iznos planiran za čitavu 2013. Već 31. srpnja iznosio je 12,2 mlrd. kuna, što znači da se u samo mjesec dana povećao za još 800 mil. kuna.¹ Deficit je uglavnom rezultat rasta javnih rashoda. Takav nepovoljan trend potvrđuje da se sadašnja i prethodne hrvatske vlade nisu bavile ozbiljnim provedbama strukturnih reformi na rashodnoj strani proračuna. Ukupni primici od financijske imovine i zaduživanja iznose 21,6 mlrd. kuna (što je više od 73% predviđenog za cijelu godinu za koju je planirano 29,4 mlrd. kuna). Primici od zaduživanja u 2013. mogli bi se približiti rekordnom iznosu od 35 mlrd. kuna ostvarenih u 2010. Već sada su primici od zaduživanja obveznicama 8,9 mlrd. kuna (čine 58% plana za cijelu 2013.), a od zaduživanja kreditima 9,1 mlrd. kuna (čak su za 78% prešli razinu predviđenu za cijelu godinu). Nema dileme, država će se morati ponovno zadužiti na inozemnom financijskom tržištu ponudom obveznica kako bi zatvorila jaz i uravnotežila proračun. Cijena uravnoteženja proračuna je velika i odražava se u rastu javnog duga i troškova zaduživanja. Vlada će morati obaviti (tehnički) rebalans za uravnoteženje proračuna.

Ekspanzija javnog duga. Hrvatski javi dug u lipnju 2013. je 53,7% BDP-a i vjerojatno će lako prijeći 60% BDP-a. To bi uz rastući proračunski deficit trebao biti razlog da Europska komisija pokrene EDP.² Glavni razlog rasta javnog duga su pretvaranja protestiranih državnih jamstava u izravni dug proračuna opće države, ali i novih troškova sanacija i subvencija za javna trgovačka društva, institucija u sustavu zdravstva i financijske institucije. Izdana državna jamstva uglavnom su usmjerena javnim poduzećima koja su stalni izvor financijskih rizika. Podsjetimo, 29. veljače 2012. Vlada je u javni dug preuzela protestirana jamstva brodogradnje od 9 mlrd. kuna. Istina, u 2013. iz jamstvene pričuve (od 472 mil. kuna) osigurano je pokriće troškova 247 mil. kuna protestiranih jamstava za autoceste i željeznice. Svedeno, protestirana jamstva povećavaju rashode i pridonose širenju proračunskog deficita. Po metodologiji ESA 95, u trećoj godini protestiranja jamstava, cjelokupni dug po jamstvima, a ne samo

¹ Ministarstvo financija, 2013. *Vremenske serije podataka.*

² Engl. *Excessive Deficit Procedure* – postupak za članice EU-a s prekomjernim deficitom i dugom.

iznos plaćene rate duga, pribraja se u rashode države.³ Napomenimo da je Vlada za 2013. ograničila izdavanja državnih jamstava na 4,5 mlrd., ali je već na pola godine izdala oko 3,2 mlrd. kuna novih jamstava (to je 71% godišnjeg plana).

Stabilan trend kretanja prihoda. Unatoč gospodarskoj krizi proračunski prihodi se dobro naplaćuju. Iстина, polugodišnja ostvarenja prihoda od poreza na dohodak, PDV-a i socijalnih doprinosa u prosjeku su manja za 3-4%, ali jako blizu planiranih. Porez na dobit osjetno je manji na polugodištu (za oko 10%). Trošarine su na razini plana i vjerojatno će i dalje rasti u drugoj polovici godine, čime će se djelomično nadoknaditi manji prihodi od PDV-a. Doprinosi za mirovinsko i zdravstveno osiguranje relativno se dobro naplaćuju i izvršeni su oko 48-49% iznosa planiranog za cijelu godinu. Proračunski prihodi još uvijek su stabilni i kvalitetnije su planirani nego rashodi. To uglavnom potvrđuje i usporedba polugodišnjeg ostvarenja proračuna u 2013. s onim u 2012.

Ekspanzija rashoda. Rashodi poslovanja države rastu i veći su za oko 2% od planiranih za prvo polugodište. Rast rashoda poslovanja supstituiran je smanjenjem rashoda za nabavu nefinancijske imovine – rashoda za kapitalna ulaganja i održavanje imovine. To je trend koji postoji na razinama državne i lokalne vlasti i jasno pokazuje da se na štetu kapitalnih ulaganja održava postojeće stanje socijalnog mira. Naknade građanima i kućanstvima iznose 35,6 mlrd. kuna (rashodi za zdravstvo, mirovine, socijalnu skrb i nezaposlene) i u prvoj polovici godine izvršeno je 55% iznosa planiranog za čitavu godinu. Već dugo vremena (zbog ekonomskih, demografskih, organizacijskih i drugih razloga) rastu rashodi u sustavu zdravstva. Rashodi dodatno rastu zbog sanacija dugova bolnica. Sanacije ne smiju biti usmjerene samo na rješavanje dospjelih nepodmirenih obveza (često za lijekove) nego ih trebaju pratiti i dubinske reforme u organizaciji i financiranju zdravstvenog sustava. Bez takvih promjena teško je očekivati pozitivne financijske učinke sanacija koje se financiraju zaduživanjem – država se u prvom polugodištu 2013. zadužila za 3 mlrd. kuna kako bi pokrila dugove zdravstvenih ustanova. Dugoročnu presiju na državne financije pored rashoda za zdravstvo stvaraju i rashodi za mirovinsko osiguranje čije se mjesečno financiranje već duže vremena osigurava i kratkoročnim kreditima kod poslovnih banaka. Mimo socijalnih rashoda, nastavlja se daljnji rast subvencija koje iznose više od 3,7 mlrd. kuna (u prvoj polovici godine izvršeno je više od 62% iznosa planiranog za čitavu godinu). Subvencije su usmjerene trgovačkim društvima u javnom sektoru – primarno Hrvatskim željeznicama i ponovno brodogradilištima, programima financiranja posredstvom HBOR-a, te poljoprivrednicima.

Postojeće stanje državnih financija ukazuje na moguće novo smanjenje kreditnog rejtinga države. Krajnje je vrijeme da se sadašnje i buduće vlade u upravljanju državnim financijama ne rukovode isključivo političkim izbornim nego ekonomskim ciklusima. Postojeća negativna gospodarska kretanja ukazuju da Vlada ne smije prije svega razmišljati o svojoj (ne)popularnosti, nego kao zalag za buduću ekonomsku i političku stabilnost države, mora osigurati konzistentnu provedbu strukturnih fiskalnih reformi. Bez predanosti provedbi reformi na rashodnoj stani proračuna, a naročito restrukturiranju javnih poduzeća, nastaviti će se ekspanzija rashoda, javnog duga i zaduživanja. Vlada već u Smjernicama ekonomske i fiskalne politike za 2014-16., a zatim i u prijedlogu proračuna za 2014-16. ima priliku kvantitativno iskazati predanost provedbi strukturnih reformi.

³O razlikama između metodologije GFS po kojoj je Hrvatska do sada vodila državne financije i ESA 95 po kojoj ih mora voditi kao članica EU-a i implikacijama te razlike na visinu deficita i duga, vidi Bajo, A. i Galinec, D., 2013. „Deset istina o proceduri za države s prekomjernim deficitom“. *Newsletter*, br. 80. Zagreb: Institut za javne financije.