

AKTUALNI OSVRTI

Koliko će trajati procedura prekomjernog proračunskog deficita u Hrvatskoj?

dr. sc. Anto Bajo, Institut za javne financije, Zagreb
dr. sc. Marko Primorac, Ekonomski fakultet, Zagreb

Zbog deficita proračuna opće države većeg od 3% BDP-a, Europska komisija je 10. prosinca 2013. za Hrvatsku pripremila i objavila **tri dokumenta**: Mišljenje Komisije o postojanju prekomjernog deficita, Preporuku Komisije za izradu Odluke vijeća EU o postojanju prekomjernog deficita te Preporuku Komisije za izradu preporuke Vijeća EU za prestanak situacije prekomjernog deficita i uz tu preporuku je priložen Radni dokument komisije „Analiza proračunske situacije u Hrvatskoj“. Svi dokumenti su zapravo prijedlozi, a ne i konačne verzije koje tek treba očekivati na stranicama Komisije.

Ispitivanje sentimenta za reforme. Hrvatska stručna, znanstvena i šira zainteresirana javnost svjesna je da država ulazi u proceduru prekomjernog proračunskog deficita (PPPD) radi njegova smanjenja ispod 3% BDP-a. No, Hrvatska ne ulazi u proceduru samo zbog visokog deficita nego i zbog prekomjernog duga opće države. Radnim verzijama dokumenata Europska komisija ispituje sentiment hrvatske Vlade i javnosti za moguće oštrije rezove državnih financija. Predložena smanjenja proračunskog deficita su u prvoj godini PPPD-a „relativno skromna“ i u toj godini neće polučiti smanjenje javnog duga. Naprotiv, smanjenja proračunskog deficita jednim dijelom vode rastu javnog duga – zbog visokih obveza za refinanciranje dospjelih obveza, naročito u 2014. i 2015. te mogućih novih zaduživanja. Javni dug bi se smanjivao tek nakon 2016. kada se deficit smanji ispod 3% BDP-a.

U proceduru s manjim deficitom, a većim dugom opće države. Europska komisija je u radnom dokumentu navela poželjne ciljane vrijednosti proračunskog deficita do 2016. Komisija želi da deficit bude niži od onoga što ga je Vlada projicirala u Obrazloženju proračuna za 2014. i to za 0,9% 2014., 1,1% 2015. i 0,8% 2016. (v. tablica 1). Preračunato u kune, deficit bi u 2014. trebao biti 3,1 mlrd. niži od onoga što ga je predvidjela Vlada, 2015. gotovo 4 mlrd. niži te 2016. oko 3 mlrd. niži. To znači da bismo trebali ostvariti ukupno 10 mlrd. kuna manjeg deficita nego što ga predviđa hrvatska Vlada (v. tablica 2). Naravno, u kojoj mjeri će se uistinu smanjiti deficit uvelike će ovisiti o kvaliteti Vladinih projekcija BDP-a, deficita i javnog duga. Sudeći po kvaliteti dosadašnjih projekcija Vlade neće biti iznenađenje ako smanjenja deficita budu i znatno veća, naročito u prvoj godini PPPD-a. Europska komisija inzistirat će na striktnom pridržavanju limita za veličinu proračunskog deficita. Komisija je teret mogućih reformi ravnomjerno rasporedila po godinama te Vladi nije postavila imperativ velikih rezova i provedbe strukturnih reformi u 2014. nego tek u predizbornoj 2015., a veće rezove nakon izbora trebala bi ostvariti i formirana (nova) vlada. Za sada, nema dileme: Vlada već početkom sljedeće godine mora prirediti rebalans proračuna.

Problem rasta i upravljanja javnim dugom. Komisija predviđa smanjenja deficita, ali i značajan rast javnog duga na gotovo 67% BDP-a 2016. Do mogućeg sniženja duga došlo bi tek 2018. i to na 65%. Samo od 2014. do 2016. javni dug mogao bi porasti za više od 22 mlrd. kuna. Sama visina duga manje zabrinjava od problema njegovog nadzora i kontrole. Teško je držati dug opće države pod kontrolom ukoliko postoje stalni problemi u evidencijama zaduživanja – posebice u pogledu veličine i strukture kreditnih obveza i potencijalnog dospijeca drugih obveza poput jamstava. Takvo stanje dodatno stvara neizvjesnost koja se prelijeva na privatni sektor, ugrožava kredibilitet vlade i države te povećava troškove zaduživanja u inozemstvu. Sve mjere štednje i naponi za smanjenje rashoda mogu se lako poništiti nerazboritim upravljanjem javnim dugom koje investitori lako penaliziraju zahtijevajući više prinose pri izdanju obveznica (što dovodi do većeg troška duga).

Vlada i definiranje mjera. Mjere ušteda ne smiju počivati samo na državnom proračunu, nego i na javnim poduzećima (posebice u dijelu subvencija te materijalnih i rashoda za zaposlene), izvanproračunskim korisnicima, lokalnim jedinicama i komunalnim društvima.¹ Vlada je već 2012. trebala imati popis mjera s procjenom utjecaja na smanjenje deficita. U odnosu na dosadašnje prijedloge reformi koje su usmjerene na korisnike državnog proračuna, nove se u većoj mjeri trebaju oslanjati na smanjenje rashoda opće države i javnih poduzeća.

Hrvatska će u PPPD-u ostati dulje od tri godine. Razlog je jednostavan. U 2016. treba smanjiti deficit ispod 3% BDP-a. Na žalost, predizborna i izborna godina u Hrvatskoj nikada nisu bile dobre godine za ozbiljne reforme i uštede. Tada su obično obavljane neznatne „kozmetičke“ promjene u sustavu prihoda s malim fiskalnim učincima. Treba se ipak nadati da političke elite dobro shvaćaju ozbiljnost fiskalnih problema te da će - bez obzira na predizborno vrijeme - pružiti potporu provedbi rezova u sustavu rashoda opće države.

Jedno je izvjesno, Vijeće EU bi trebalo 28. siječnja 2014. donijeti Odluku o postojanju prekomjernog deficita i Preporuku za prestanak situacije prekomjernog deficita. Preporuka će odrediti: (1) vremenski rok u kojem Hrvatska mora smanjiti deficit ispod 3% BDP-a, (2) prosječne godišnje vrijednosti smanjenja deficita tijekom određenog roka i (3) pozvati Vladu RH da predloži konkretne mjere koje će voditi smanjenju deficita ispod 3% BDP-a.

Tablica 1. Proračunski deficit i dug opće države od 2012. do 2016. (% BDP-a)

	2013.*	2014.*	2015.*	2016.*
a. Deficit proračuna opće države, Europska komisija	5,4	4,6	3,5	2,7
b. Deficit proračuna opće države, Vlada RH	3,4	5,5	4,6	3,5
Razlika EK i Vlada RH (a-b)	2,0	-0,9	-1,1	-0,8
1. Dug opće države, Europska komisija	63,1	63,9	66,1	66,8
2. Dug opće države, Vlada RH	58,1	62,0	64,1	64,7
Razlika EK i Vlada RH (1-2)	5,0	1,9	2,0	2,1
BDP, u mil. kuna	336.326	347.178	361.730	378.010

*projekcije

Izvor: Vlada RH, *Obrazloženje prijedloga državnog proračuna RH i Financijskih planova izvanproračunskih korisnika za 2014. i projekcija za 2015. i 2016. Europska komisija*

Tablica 2. Proračunski deficit i dug opće države od 2012. do 2016. (u mil. kuna)

	2013.*	2014.*	2015.*	2016.*
a. Deficit proračuna opće države, Europska komisija	18.162	15.970	12.661	10.206
b. Deficit proračuna opće države, Vlada RH	11.435	19.095	16.640	13.230
Razlika EK i Vlada RH (a-b)	6.727	-3.125	-3.979	-3.024
1. Dug opće države, Europska komisija	212.222	221.847	239.104	252.511
2. Dug opće države, Vlada RH	195.405	215.250	231.869	244.572
Razlika EK i Vlada RH (1-2)	16.816	6.596	7.235	7.938

*projekcije

Izvor: Izračun autora temeljem podataka Vlade RH, *Obrazloženje prijedloga državnog proračuna RH i Financijskih planova izvanproračunskih korisnika za 2014. i projekcija za 2015. i 2016. Europska komisija, 2013.*

¹ Vrste poduzetih reformskih mjera u zemljama EU detaljnije su objašnjene u Bajo, A. (2013). **Fiskalne reforme i konsolidacije u proceduri prekomjernog proračunskog deficita.** Newsletter br. 82. Institut za javne financije, studeni 2013.