

AKTUALNI OSVRTI

Osvrt na Smjernice ekonomske i fiskalne politike za razdoblje 2018. – 2020.

KATARINA OTT, Institut za javne financije, Zagreb

Vlada je 27. srpnja usvojila **Smjernice ekonomske i fiskalne politike za razdoblje 2018. – 2020.** koje se – osim što su donesene na vrijeme i što se u njima planira smanjivanje deficita i duga – po pristupu i sadržaju ne razlikuju bitno od brojnih prethodnih. Forma zadana postojećim Zakonom o proračunu je manje-više zadovoljena, no za uspješnu fiskalnu konsolidaciju i provedbu reformi neophodnih za ostvarivanje ekonomskog rasta, trebalo bi promišljenije, sveobuhvatnije, dugoročnije i transparentnije pristupiti cjelokupnom fiskalnom procesu koji će obuhvatiti ne samo državni proračun, već lokalne proračune, izvanproračunske korisnike i javna poduzeća.

Kako da Smjernice stvarno posluže svojoj svrsi?

Svake bi smjernice ekonomske i fiskalne politike za trogodišnje razdoblje trebale poslužiti za izradu prijedloga proračuna, projekcija i financijskih planova središnje i lokalne države, izvanproračunskih korisnika i javnih poduzeća u sektoru države. Već je iz samih naziva tih dokumenata lako iščitati da bi smjernice trebale ponuditi smjer kretanja državnih financija, a *prijedlozi proračuna, projekcija i financijskih planova* i vrlo konkretne i detaljne brojke. Stoga bi se očekivalo da će se i javnost nakon objave smjernica fokusirati prije svega na sadržaj, a po objavi prijedloga proračuna i na brojke. No, što zbog već godinama nepovoljnog stanja državnih financija, a što zbog relativno kasne objave smjernica, obično se u oba slučaja raspravlja o brojkama – gdje se povećavaju, gdje se smanjuju – bez udublivanja u sveukupne, dugoročne nakane, pa tako i dugoročne posljedice povećanja ili smanjenja pojedinih stavki u odnosu na sveukupne državne financije.

Vladu valja pohvaliti jer je Smjernice donijela na vrijeme, a to je već u ovoj državi velika stvar, jer one inače redovito kasne. Bilo je i godina kad su se donosile istovremeno s prijedlogom proračuna te, dakako, nisu uopće mogle poslužiti svrsi kojoj su namijenjene. No, baš zato bi valjalo promijeniti proračunski kalendar, pa i Zakon o proračunu, kako bi se smjernice donosile znatno ranije u godini te upućivale u saborsku proceduru i savjetovanja sa zainteresiranom javnošću. Jer, ako je proračun najvažniji financijski dokument države, onda je svakako važan i smjer kojim će se državne financije kretati, pa bi o njemu valjalo i javno raspravljati.

Uostalom, na **Središnjem državnom portalu** stoji: „Savjetovanje sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata neizostavni je dio suvremenog, demokratskog procesa upravljanja javnim politikama, ali i jedan od ključnih koraka u jačanju otvorenosti, odgovornosti i djelotvornosti rada državnih tijela. Glavna svrha savjetovanja i uključivanja svih sudionika jest prikupljanje informacija o njihovim interesima, stavovima, prijedlozima i interesima u vezi s određenom javnom politikom. Time se podiže razina razumijevanja i prihvaćanja ciljeva politike,

ali i uočavaju neuočene slabosti i negativni učinci javne politike koje treba na vrijeme otkloniti. Vlada se savjetuje sa zainteresiranom javnošću kako bi pri razvoju politika osigurala svoju informiranost o širokom spektru iskustava, različitih pristupa te uzima u obzir utjecaj prijedloga na različite sektore društva.“

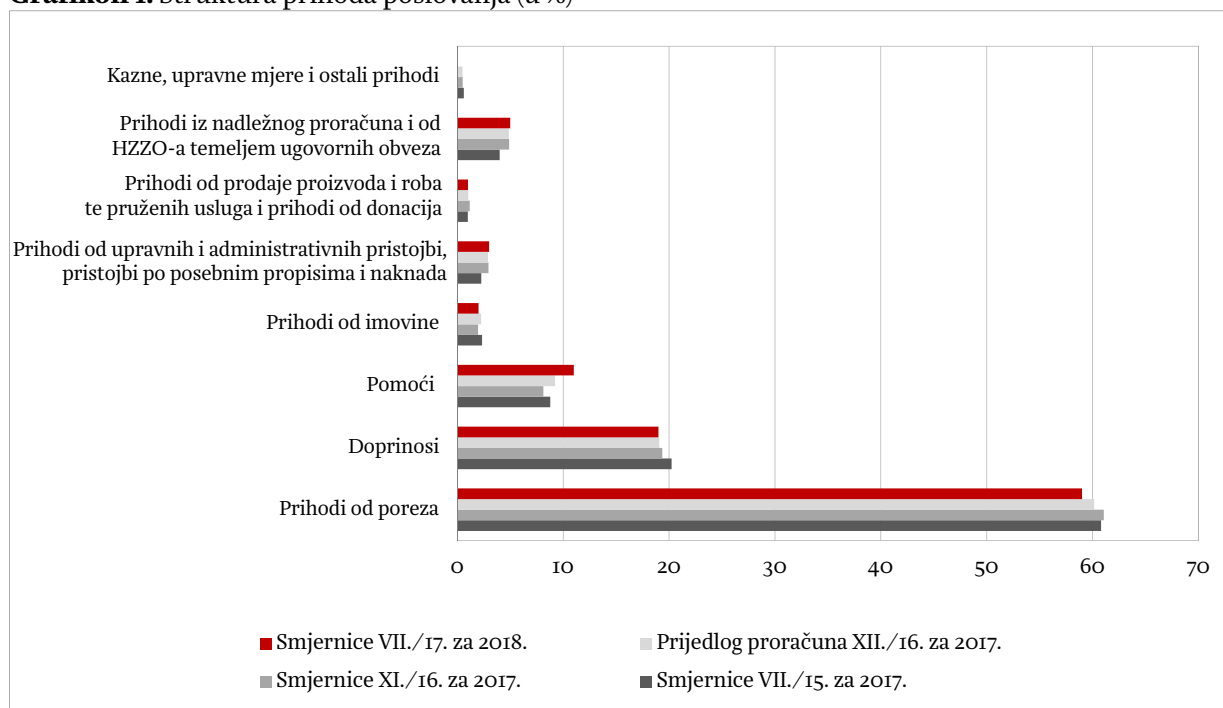
Smjernice bi, kao uostalom i prijedlog proračuna, morale spadati u akte koji se obavezno upućuju u savjetovanje sa zainteresiranom javnošću i to je nešto što je već odavno trebalo biti regulirano. Vlada bi na taj način mogla otkriti stavove, prijedloge i interese javnosti i saborskih zastupnika u vezi svojih želja da primjerice nabavlja borbene zrakoplove, proširuje prava i skrb o hrvatskim braniteljima i članovima njihovih obitelji, ukida smanjenja mirovina ostvarenih po posebnim propisima ili povećava izdvajanja za zaposlene u državnim službama.

Ima li bitnih razlika između ovih i većine prethodnih smjernica?

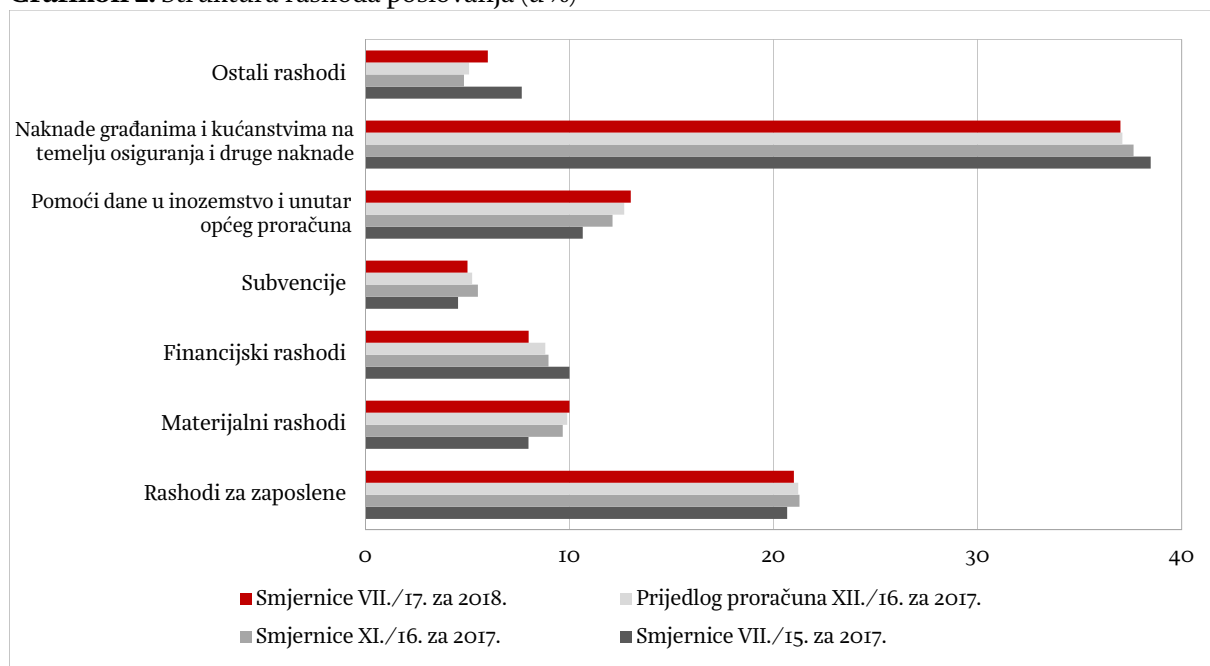
Gledaju li se samo ključne brojke, planirano smanjivanje deficita i duga je odlična vijest, no sve ostalo kao da je uvijek manje-više isto:

- Ukupni rashodi državnog proračuna u apsolutnim iznosima i dalje rastu, a smanjenje njihova udjela na ispod 34% BDP-a planira se tek 2020.
- Premda je jedan od glavnih ciljeva porezne reforme smanjenje ukupnog poreznog opterećenja, prihodi od poreza i doprinosa državnog proračuna se – i bez prihoda od poreza na dohodak prebačenih lokalnim jedinicama – u apsolutnom iznosu stalno povećavaju. Kao udio u BDP-u se tek neznatno smanjuju te su u svim godinama – i bez prihoda od poreza na dohodak – iznad 26% BDP-a.
- Planira se 47% veći prihod od prodaje nefinancijske imovine (s 560 mil. kn planiranih u 2017. na 823 mil. kn u 2018.) koji se najvećim dijelom treba ostvariti „prodajom stanova i ostalih građevinskih objekata u vlasništvu države te postrojenja i opreme“. S obzirom na optimističnost očekivanih prihoda od prodaje nefinancijske imovine (gotovo 2,2 mlrd. kn u razdoblju 2018.-20.), nemoguće je ne prisjetiti se očekivanja u nekim od prethodnih smjernica (za 2016. plan 629 mil. kn, ostvarenje 450 mil. kn; za 2015. plan preko 1 mlrd. kn, ostvarenje 645 mil. kn).
- Uza sve najave reformi, struktura prihoda i rashoda poslovanja kao da je zadana. Vlade se mijenjaju, reforme se najavljuju, a ta struktura je uvijek manje-više ista. Grafikon 1 i 2 pokazuju projiciranu strukturu prihoda i rashoda poslovanja za 2018. godinu u Smjernicama ove Vlade, te projekcije za 2017. godinu prethodnih vlada u [Smjernicama iz srpnja 2015.](#), [Smjernicama iz studenoga 2016.](#) i [Prijedlogu proračuna iz prosinca 2016.](#)

Grafikon 1. Struktura prihoda poslovanja (u %)



Grafikon 2. Struktura rashoda poslovanja (u %)



- U strukturi prihoda poslovanja nema velikih promjena. Zbog prepuštanja poreza na dohodak lokalnim jedinicama blago se smanjuje udio poreznih prihoda, a povećava se udio pomoći jer će „značajan porast imati prihodi od pomoći EU, koji su izravno vezani uz projekte financirane iz fondova EU te izravna plaćanja u poljoprivredi“. Valja se samo nadati da će se očekivani porast od 23,6% pomoći (s 11,2 mlrd. kn planiranih u 2017. na 13,8 mlrd. kn u 2018.) ovoga puta i ostvariti, jer do sada obično nije bilo tako. Za 2016. je, primjerice, planirano 8,8, a ostvareno 7,8 mlrd. kn; za 2014. plan 4,6, ostvarenje 2,3 mlrd. kn; za 2013. plan 2,2, ostvarenje 1,8 mlrd. kn. Iznimka je samo 2015. kada je planirano 3,98, a ostvareno 4,96 mlrd. kn.
- U rashodima poslovanja već uobičajeno dominiraju naknade građanima i kućanstvima, te rashodi za zaposlene, a svi se rashodi poslovanja povećavaju. Iznimka su samo financijski rashodi i to zbog povoljnijih uvjeta servisiranja javnog duga.
- Premda je riječ o dokumentu koji bi se već i po samom naslovu trebao odnositi na cjelokupnu ekonomsku i fiskalnu politiku i čija je svrha – kao što i sami autori tvrde – „definiranje okvira za financijske planove proračunskih i izvanproračunskih korisnika, kao i trgovačkih društava u vlasništvu RH“, Smjernice nažalost detaljno obrađuju samo državni proračun. O smjeru kojim se planira kretanje financija izvanproračunskih korisnika, javnih poduzeća i lokalnih jedinica malo se što može saznati, premda neke od brojki koje se na njih u Smjernicama odnose djeluju uistinu zastrašujuće (npr. projekcija minusa u 2018. od 272,6 mil. kn za Hrvatske ceste ili čak 739,9 mil. kn za HŽ Infrastrukturu, koji se, na sreću, ipak u idućim godinama planiraju smanjivati).
- Svakako je ohrabrujuće da se planira značajno smanjenje deficita konsolidirane opće države, po ESA metodologiji s minus 1,3% BDP-a 2017. na plus 0,5% BDP-a 2020. i smanjenje javnog duga s 81,8% 2017. na 72,1% BDP-a 2020., no baš zbog tog optimizma, i deficite i dug bi u Smjernicama valjalo daleko detaljnije obraditi.

Može li se radikalno drukčije pristupiti cjelokupnom fiskalnom procesu?

Kako bi se što bolje ostvarili Vladini ciljevi ekonomske i fiskalne politike „jačanja fiskalne održivosti, poticanja rasta i razvoja, osiguravanja primjerene skrbi za građane“ i kako bi se što uspješnije provodile „sveobuhvatne reformske aktivnosti kako na prihodnoj tako i na rashodnoj strani proračuna“, valjalo bi učiniti puno više od zadovoljavanja puke forme zadane Zakonom o proračunu. Premda je u međuvremenu više puta mijenjan, taj Zakon ipak potječe još iz 2008. godine, a otada su se promijenile brojne okolnosti koje utječu na proračunski proces. Članstvo u EU nameće svoje zahtjeve u vezi dokumenata, rokova, obuhvata i metodologija, a stručnjaci iz, primjerice, OECD-a i MMF-a propagiraju nova saznanja o najboljim načinima upravljanja proračunom (dugoročnije i programsko planiranje, jačanje transparentnosti, participacije javnosti, odgovornosti vlasti, uloge nezavisnih institucija, i sl.).

Pritom valja imati na umu da nije riječ samo o novim administrativnim tehnikama, već o potpuno drukčijim pristupima i svijesti o načinima upravljanja državnim financijama. Budući da u Ministarstvu financija postoje stručnjaci kojima je to sve jako dobro poznato, Vlada bi morala inicirati i podupirati te nove načine upravljanja državnim financijama.

Neophodan je radikalno novi – promišljeniji, sveobuhvatniji, dugoročniji i transparentniji – pristup ne samo državnom proračunu, već i, primjerice, zdravstvenom i mirovinskom sustavu, Hrvatskim cestama i Hrvatskim željeznicama. U protivnom će se iz godine u godinu tek krpiti rupe i voditi beskrajne, jalove rasprave o neznatnim, postotnim povećanjima i sniženjima pojedinih stavki proračuna.