



Fiskalne reforme i konsolidacije u proceduri prekomjernog proračunskog deficita

ANTO BAJO Institut za javne financije

Zbog visoke razine javnog duga i proračunskog deficita – koja prelazi referentne vrijednosti definirane kriterijima iz Maastrichta – Hrvatska ulazi u proceduru prekomjernog proračunskog deficita (PPPD). Vlada je imenovala Komisiju za provedbu fiskalne konsolidacije. Međutim, zabrinjava da Vlada još uvijek nema dobro definiran program strukturnih reformi s dužom perspektivom provedbe koji bi trebao umanjiti postojeće fiskalne rizike te osigurati fiskalnu stabilnost u srednjoročnom i dugoročnom planskom razdoblju.

STVARNA RAZINA PRORAČUNSKOG DEFICITA I JAVNOG DUGA

Prema izvješću Eurostata, deficit i dug opće države, iskazani u PPPD Izvješću (sukladno metodološkom standardu ESA 95), od 2009. do 2012. veći su od procjena Vlade (iskazane su po metodološkim načelima Međunarodnog monetarnog fonda, GFS 2001). Najveća je razlika duga i deficita po staroj i novoj metodologiji u 2011. (v. tablica 1). Još više zabrinjavaju kvartalni podaci o visini proračunskog deficita i duga opće države. U prvom i drugom kvartalu 2013. proračunski deficit je rekordnih 10% odnosno 11% BDP-a (v. grafikon 1). U drugom kvartalu 2013. Hrvatska ima (nakon Grčke) drugi najveći proračunski deficit u EU-u (v. grafikon 2). Proračunski bi deficit, s takvim trendom na kraju godine mogao biti iznad 6% BDP-a, odnosno među većima u EU-u. Dug opće države je u srpnju 2013. porastao na 61% BDP-a, što Hrvatsku svrstava u kategoriju umjereno zaduženih zemalja EU-a (v. grafikon 3).

FISKALNA ORIJENTACIJA

Smjernice ekonomske i fiskalne politike za razdoblje 2014-16. jasno su pokazale da Vlada rast BDP-a temelji prije svega na očekivanom gospodarskom rastu glavnih vanjskotrgovinskih partnera (uglavnom članica EU-a), a tek malo na provedbi domaćih reformi za poboljšanje gospodarskog rasta. Vlada je Smjernicama indirektno potvrdila da ne želi inicirati i provoditi vlastite značajnije strukturne reforme na rashodnoj strani proračuna (poglavito one s pozitivnim učincima u kratkom roku), nego će se u njihovu definiranju oslanjati na EU institucije – prije svega na savjete Europske komisije (u daljnjem tekstu Komisija). Na taj će način Hrvatska ostati izložena riziku gospodarskih kretanja zemalja iz okruženja, a Vlada je odgovornost za fiskalno upravljanje "prenijela" na Komisiju. Tako će se sve nepopularne mjere strukturne fiskalne prilagodbe izravno vezati uz očekivane savjete Komisije, a ne uz Vladu i mjerodavna državna ministarstva. Takva bi "fiskalna strategija" među hrvatskim građanima

mogla pojačati odbojnost prema europskim ekonomskim integracijama, a najavljene "strukturne reforme" Vlade tome itekako idu u prilog.

FISKALNA (NE)KOORDINACIJA

Hrvatska je ulaskom u proceduru PPPD-a dužna Komisiji predložiti mjere kojima će razinu deficita dovesti ispod 3% BDP-a. Sudeći po stavu Vlade prema provedbi strukturnih reformi, može se s priličnom vjerojatnošću očekivati da postanemo država s dužim stažem u PPPD-u (poput Mađarske, koja je u toj proceduri ostala gotovo devet godina). Umjesto žurnih reformi na prihodnoj i rashodnoj strani i kvantitativnih procjena fiskalnih učinaka tih mjera (na visinu prihoda, rashoda i proračunskog deficita), Vlada u lipnju 2013. osniva *Koordinacijsko tijelo za praćenje i provedbu reformskih i drugih mjera fiskalne konsolidacije* za razdoblje 2014-16. koje čini veći dio članova postojeće Vlade. Obveza je tijela koordinacija i praćenje provedbe reformskih i drugih mjera fiskalne konsolidacije, razmatranje potrebe uvođenja dodatnih mjera te koordinacija rada operativnih timova za ostvarenje pojedinih mjera. U svoj rad može (prema potrebi) uključiti i predstavnike drugih tijela i institucija i osnivati operativne timove radi ostvarivanja pojedinih mjera. Operativni timovi obvezni su utvrditi rokove provođenja zacrtanih aktivnosti i ostvarivanja pojedinih mjera, te o njima redovito izvješćivati Koordinacijsko tijelo i njene članove. Nažalost, umjesto hitnog poboljšanja postojećeg institucionalnog ustrojstva, Vlada stvara usporedni sustav odlučivanja o fiskalnim konsolidacijama i reformama.

STRATEGIJA UPRAVLJANJA JAVNIM DUGOM I ZADUŽIVANJE

Iako ima problema s visinom i strukturom proračunskog deficita i javnog duga, Hrvatska još uvijek nema ni ažuriranu Strategiju upravljanja javnim dugom ni Zakon o javnom dugu. Većina je članica EU-a (posebice novih) izradila i ažurirala strategije upravljanja javnim dugom za razdoblje 2014-16. Uz postojeće nepovoljne fiskalne pokazatelje, upravo je nevjerojatno da Vlada nije pripremila novu Strategiju, ni objavila ažurirana izvješća o visini i strukturi javnog duga, uvjetima zaduživanja kreditima, o godišnjim pa i mjesečnim potrebama za zaduživanjem opće države, kalendarom zaduživanja itd. *Zakon o upravljanju javnim dugom je potreban* jer su odredbe o zaduživanju države i upravljanju javnim dugom razasute po brojnim zakonima i propisima (npr. Zakonu o proračunu, godišnjim zakonima o izvršavanju državnog proračuna, Zakonu o fiskalnoj odgovornosti, Zakonu o obveznim mirovinskim fondovima, Zakonu o Narodnoj banci, Zakonu o tržištu kapitala, Pravilniku o postupku zaduživanja jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i davanju jamstava itd.). U uvjetima rasta proračunskog deficita, javnog duga i potencijalnih obveza čini se razumnim i neophodnim donijeti novu Strategiju upravljanja javnim dugom i Zakon o javnom dugu.

POTREBNA JE AGENCIJA ZA UPRAVLJANJE JAVNIM DUGOM

U posljednjim Smjernicama ekonomske i fiskalne politike, Vlada je kao zadatak utvrdila prebacivanje poslovanja svih agencija u državni proračun. To je dobra mjera jer bi se na taj način i cjelokupno financijsko poslovanje većih agencija (kao i namjenski prihodi od njihovih naknada) obavljalo kroz državni proračun, a ne (kao do sada) izvanproračunski s visokom autonomijom u upravljanju i raspolaganju likvidnim novčanim sredstvima. Problem je što dio agencija ima veći broj zaposlenih i znatno manje obveza i odgovornosti od jedinica ustrojenih unutar proračuna. S druge strane, državne ustrojstvene jedinice koje bi trebale imati status agencije¹, kao na primjer Sektor za upravljanje javnim dugom u Ministarstvu financija, to na žalost nemaju. Usporedba rashoda za zaposlene u pet agencija koje se bave prometom, energetikom i komunikacijama jasno ukazuje da njihove prosječne plaće po zaposlenom značajno nadilaze primanja ravnatelja i djelatnika Sektora za upravljanje javnim dugom. Sektor zapošljava 7 djelatnika koji upravljaju javnim dugom od 201 mlrd. kuna i državnim jamstvima od 54 mlrd. kuna (v. grafikon 4). Visina primanja zaposlenih u agencijama u odnosu na Sektor za upravljanje javnim dugom obrnuto je razmjerna veličini i njihovu značaju za sustav državnih financija. Vlada bi

¹ U pet agencija – koje nisu u državnom proračunu – zaposleno je 332 djelatnika (prosječno 66 djelatnika po agenciji).

trebala ustrojiti Agenciju za upravljanje javnim dugom kao neovisno tijelo koje će usko surađivati s Ministarstvom financija i HNB-om te profesionalnim djelatnicima osigurati kvalitetno upravljanje dugom, čime će se smanjiti sadašnji i budući troškovi zaduživanja države i omogućiti razvoj domaćeg tržišta kapitala.

ISKUSTVA S PROVEDBAMA REFORMI U SKLOPU PPPD-a

Sudeći po iskustvima zemalja članica koje su u postupku ili su nedavno uspješno izašle iz PPPD-a (v. tablica 2), većina ih je *na prihodnoj strani proračuna* obavljala korekcije neizravnih poreza (PDV-a i trošarina), ukidala olakšice kod izravnih poreza (dohodak i dobit) te predanije naplaćivala poreze i doprinose. *Veličina i obujam fiskalne prilagodbe na rashodnoj strani* proračuna ovisio je o veličini "nereda u državnim financijama": od paušalnih smanjenja tekućih i kapitalnih rashoda do detaljnijih mjera usmjerenih na smanjenje dijela rashoda i broja korisnika javnih usluga. U provedbi restriktivnih mjera na rashodnoj strani proračuna – čak i po cijeni pada standarda stanovništva – prednjačila je Latvija, koja je sredinom 2013. uspješno izašla iz PPPD-a, a početkom 2014. ostvarit će i drugi cilj – uvođenje eura. Osim što je uspješno smanjila proračunski deficit na 1,2% BDP-a u 2012., Latvija je zadržala javni dug na prihvatljivih 41% BDP-a.

NAJAVLJENE HRVATSKE "STRUKTURNE REFORME"

Od reformi koje Vlada planira 2014. provesti temeljem Smjernica, većina ih se odnosi na:

- tehnička poboljšanja u sustavu od kojih se ne mogu očekivati pozitivni učinci u roku od šest mjeseci nakon ulaska u PPPD (izrada popisa nekretnina; prelazak na elektroničku javnu nabavu; novi pravilnik o studentskom standardu; uspostava novog sustava plaćanja; uspostava centraliziranog informacijskog sustava u zdravstvu; daljnji razvoj prometne infrastrukture; uključivanje agencija u državni proračun itd.), te na
- ponovne promjene u poreznom sustavu (povećanje snižene stope PDV-a i moguće povećanje trošarina na duhan i duhanske prerađevine, naftu i naftne derivate).

Jedan od značajnih planiranih izvora za smanjenje javnog duga i proračunskog deficita jesu i primici od privatizacija brojnih državnih poduzeća (u većinskom ili manjinskom vlasništvu), koja su ujedno i redoviti korisnici državnih jamstava i subvencija.

PROBLEMI S MJERAMA KOJE SE OSLANJAJU NA PRIMITKE OD PRIVATIZACIJA

Problem je što privatizacije (i ostvarenje primitaka od privatizacija) nije moguće obaviti u šest mjeseci, dakle u roku u kojem Komisija očekuje konkretne rezultate provedbe mjera za smanjenje proračunskog deficita. Čak i u slučaju da postoje ponude zainteresiranih kandidata za privatizaciju, mala je vjerojatnost da se u roku od pola godine mogu obaviti dubinska snimanja tvrtki, zaključiti kupoprodajni ugovori i novac od prodaje uplatiti u Državni proračun. Valja podsjetiti da se na listi poduzeća za privatizaciju nalaze i tvrtke koje Vlada već dulje vrijeme pokušava privatizirati. Niti jedna od zemalja koje su predlagale i provodile mjere u svrhu izlaska iz PPPD-a nije navodila privatizacije i primitke od privatizacija.

POUKE I POTREBNE REFORME U HRVATSKOJ

Fiskalni potencijal predloženih Vladinih mjera za smanjenje deficita na prihodnoj strani je nizak i ograničen rashodnom stranom proračuna. I više je nego jasno da Vlada mora provesti u javnosti nepopularne mjere na rashodnoj strani proračuna, kakve su provodile zemlje u sklopu PPPD-a (v. tablica 2). To znači da valja očekivati još najmanje dvije do četiri godine štednje kojima bi se državne financije dovele do održivog stanja. Ipak, iz iskustva zemalja koje su prošle reforme u sklopu PPPD-a, mogu se izvući i neke pouke. Što je veći "nered u državnim financijama", to se države više usmjeravaju na paušalna smanjenja rashoda ili pak povećanja stopa poreza (naročito PDV-a, trošarina na naftu i naftne derivate, duhan i duhanske prerađevine). Zemlje s kvalitetnijim uvidom u fiskalnu strukturu i kvalitetnijim

sustavom upravljanja, obavljaju *financijske podešavanja* (instrumentima na prihodnoj i rashodnoj strani) i to ciljano na određenu populaciju poreznih obveznika (npr. Nizozemska) ili korisnika javnih usluga (socijalnih naknada, zdravstva itd.) i zaposlenih u javnom sektoru. Za sve reformske mjere treba obaviti procjene i kvantifikacije učinaka kako bi se utvrdio njihov doprinos smanjenju proračunskog deficita i javnog duga. Sposobnost obavljanja kvalitetnih kvantifikacija i procjena ujedno odražava i spremnost države i Vlade da dovede proračunski deficit i javni dug na dugoročno održivu razinu.

DODATAK

Tablica 1. Proračunski deficit i javni dug Hrvatske po GFS-u (MMF-a) i prema EDP-u (u % BDP-a)

	2009.	2010.	2011.	2012.	2013.*	2014.*	2015.*	2016.*
1. Dug opće države (EDP)	36,6	44,9	51,6	55,5				
2. Dug opće države (MMF)	35,8	42,2	47,2	53,7	56,6	60,6	63,4	65,3
3. Dug razlika (1-2)	0,8	2,7	4,4	1,8				
a) Deficit proračuna opće države (EDP)	5,3	6,4	7,8	5,0				
b) Deficit proračuna opće države (MMF)	3,1	4,3	4,5	3,5	3,5	5,5	5,1	4,5
4. Deficit razlika (a-b)	2,2	2,1	3,3	1,5				

* Planske i projicirane vrijednosti

Izvor: Ministarstvo financija RH, Mjesečni statistički prikazi i Smjernice ekonomske i fiskalne politike, Državni zavod za statistiku i Eurostat

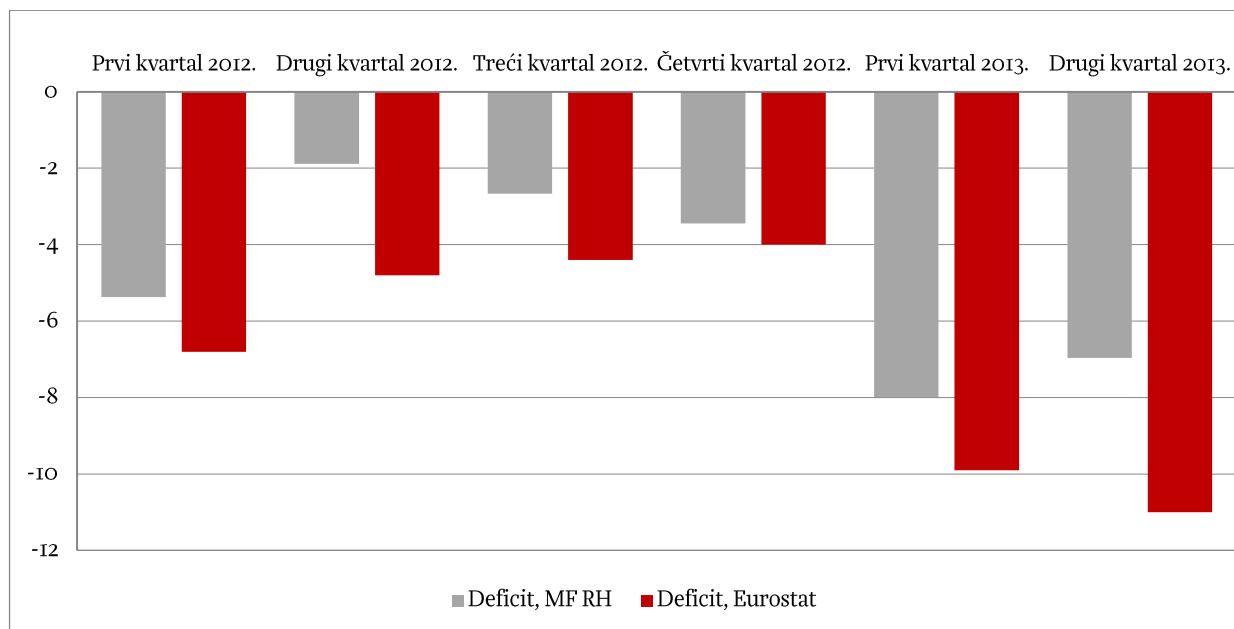
Tablica 2. Pregled predloženih i provedenih mjera za izlazak iz EDP procedure po zemljama

Mjere na strani prihoda		Država (godina)
1.	Povećanje trošarina na energente	Bugarska (2010.-12.), Češka (2009.-13.), Latvija (2009.-13.)
2.	Povećanje trošarina na cigarete i duhanske proizvode	Bugarska (2010.-12.), Češka (2009.-13.), Latvija (2009.-13.), Slovenija (2009.-15.*)
3.	Uvođenje poreza na premije osiguranja	Bugarska (2010.-12.)
4.	Kvalitetnija naplata poreza i doprinosa, efikasniji porezni nadzor	Bugarska (2010.-12.), Latvija (2009.-13.), Slovačka (2009.-13.*)
5.	Povećanje opće stope PDV-a, međustope ili snižene stope	Češka (2009.-13.), Latvija (2009.-13.), Litva (2009.-13.), Cipar (2012.), Španjolska (2012.)
6.	Ukidanje primjene smanjene stope PDV-a na hotele i restorane	Cipar (2010.)
7.	Smanjenje najviše snižene stope za određene proizvode (hrana i farmaceutski proizvodi)	Cipar (2010.)
8.	Povećanje poreza na imovinu	Češka (2009.-13.)
9.	Povlačenje dividendi iz dobiti javnih poduzeća	Češka (2009.-13.), Latvija (2009.-13.)
10.	Povećanje neporeznih prihoda	Litva (2009.-13.), Cipar (2011. i 2012.), Španjolska (2012.)
11.	Povećanja cestarina	Slovenija (2009.-15.*)
12.	Povećanje doprinosa za mirovinsko osiguranje	Bugarska (2010.-12.)
13.	Povećanje socijalnih doprinosa	Češka (2009.-13.), Latvija (2009.-13.)
14.	Uvođenje ili povećanje poreza na imovinu ili na kapitalnu dobit	Češka (2009.-13.), Latvija (2009.-13.), Španjolska (2012.)
15.	Smanjenje socijalnih doprinosa za zaposlene u javnoj upravi	Cipar (2010.)
16.	Smanjenje poreza na promet nekretnina (<i>transfer tax</i>)	Nizozemska (2012.)
17.	Povećanje udjela središnje države u zajedničkim poreznim prihodima (uz smanjenje udjela lokalne države)	Latvija (2009.-13.)
18.	Uvođenje poreza na financijske transakcije, korekcija poreza na aktivu banaka	Slovenija (2009.-15.*)
19.	Ukidanje poreznih izuzeća i oslobođenja u sustavu poreza na dohodak i PDV, i u sustavu socijalnih doprinosa	Francuska (2010.-13.)
Mjere na strani rashoda		Država (godina)
1.	Zamrzavanje/smanjenje plaća u javnom sektoru	Češka (2009.-13.), Latvija (2009.-13.), Litva (2009.-13.), Slovenija (2009.-15.*) Cipar (2010.), Francuska (2010.-13.)
2.	Zamrzavanje /smanjenje potpora i socijalnih naknada	Bugarska (2010.-12.), Španjolska (2012.), Češka (2009.-13.), Slovenija (2009.-15.*)
3.	Smanjenje maksimalnog trajanja vremena korištenja naknada za nezaposlene	Nizozemska (2014*)

4.	Smanjenje kapitalnih investicija na teret državnog proračuna	Bugarska (2010.-12.), Slovačka (2009.-13.*), Slovenija (2009.-15.*), Malta (2012.*), Portugal (2012.-14.*)
5.	Neusklađivanje/zamrzavanje mirovina	Bugarska (2010.-12.), Češka (2009.-13.), Latvija (2009.-13.), Slovenija (2009.-15.*), Francuska (2010.-13.)
6.	Povećanje učinkovitosti i ograničavanje zapošljavanja u javnom sektoru	Bugarska (2010.-12.), Malta (2012.) Cipar (2010.), Španjolska (2012.), Portugal (2012.-14.*),
7.	Ograničenja potrošnje po pojedinim proračunskim stavkama	Bugarska (2010.-12.), Latvija (2009.-13.), Slovačka (2009.-13.*)
8.	Unapređenja upravljanja javnim dugom (smanjenje troškova kamata)	Latvija (2009.-13.)
9.	Smanjenje subvencija i potpora	Latvija (2009.-13.)
10.	Smanjenje plaća u lokalnim jedinicama	Latvija (2009.-13.)
11.	Smanjenja mirovina, ograničavanje ranijeg umirovljenja	Latvija (2009.-13.), Španjolska (2012.)
12.	Smanjenje dječjih doplata, roditeljskih naknada i naknada za bolovanje	Latvija (2009.-13.), Litva (2009.-13.)
13.	Smanjenje broja korisnika invalidskih mirovina	Latvija (2009.-13.)
14.	Postupno povećanje starosne dobi ulaska u mirovinu	Litva (2009.-13.)
15.	Ukidanje bonusa na plaće, neprovođenje promaknuća u javnoj upravi	Slovenija (2009.-15.*), Portugal (2012.-14.*)
16.	Povećanje razine minimalnih plaća	Bugarska (2010.-12.), Latvija (2009.-13.)
17.	Spajanje, ukidanje ili prebacivanje državnih agencija u državni proračun	Latvija (2009.-13.)
18.	Smanjenje financiranja lokalne države od strane središnje države	Latvija (2009.-13.)
19.	Dokapitalizacija državnog zračnog prijevoznika	Malta (2012.)

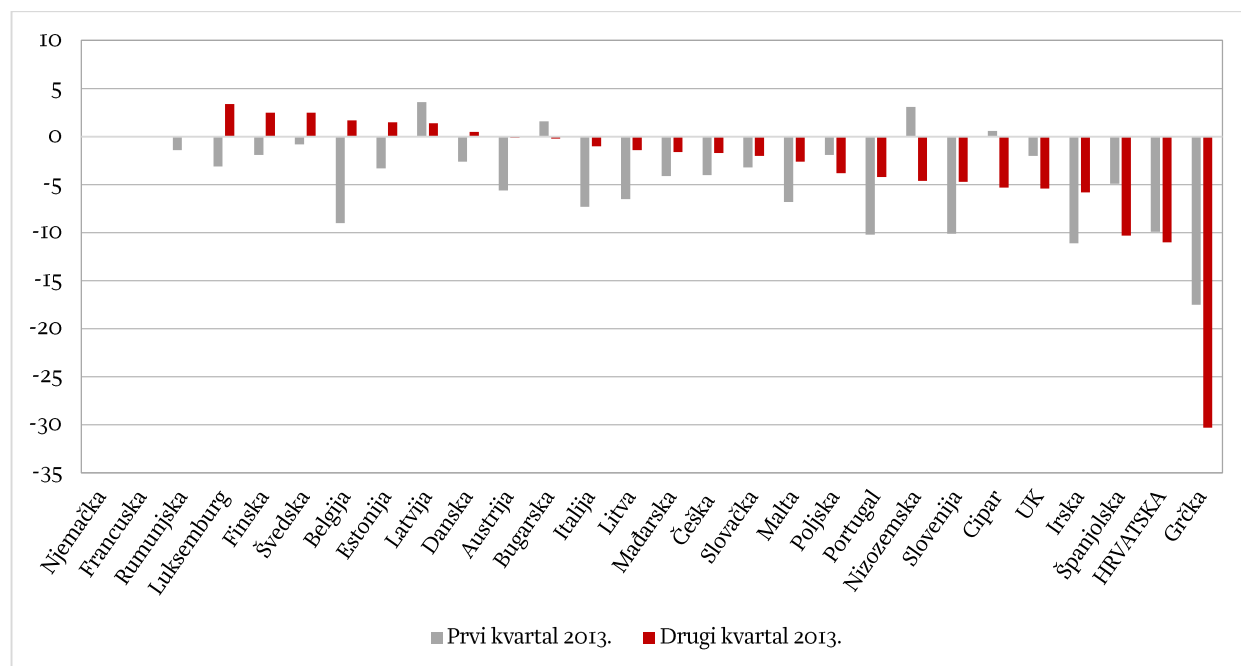
* Država je još u EDP-u

Grafikon 1. Proračunski deficit opće države u Hrvatskoj od prvog kvartala 2012. do drugog kvartala 2013. (u % BDP-a)



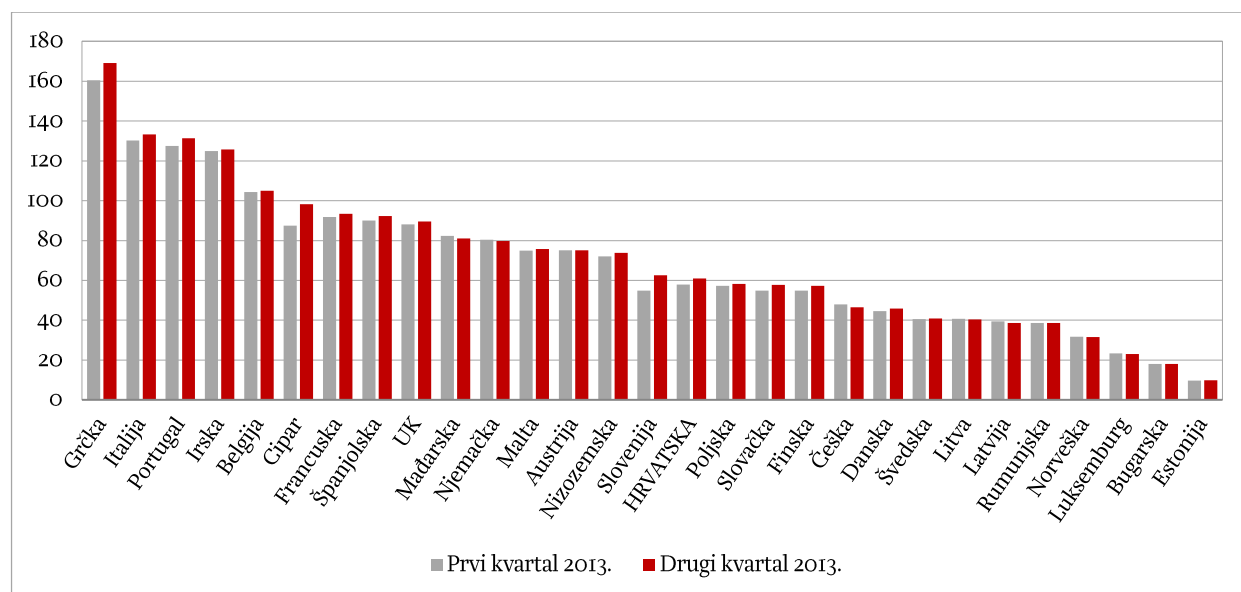
Izvor: Eurostat; autorov izračun temeljem podataka Ministarstva financija RH i DZS

Grafikon 2. Proračunski deficit u Hrvatskoj i zemljama EU28 u prvom i drugom kvartalu 2013. (u % BDP-a)



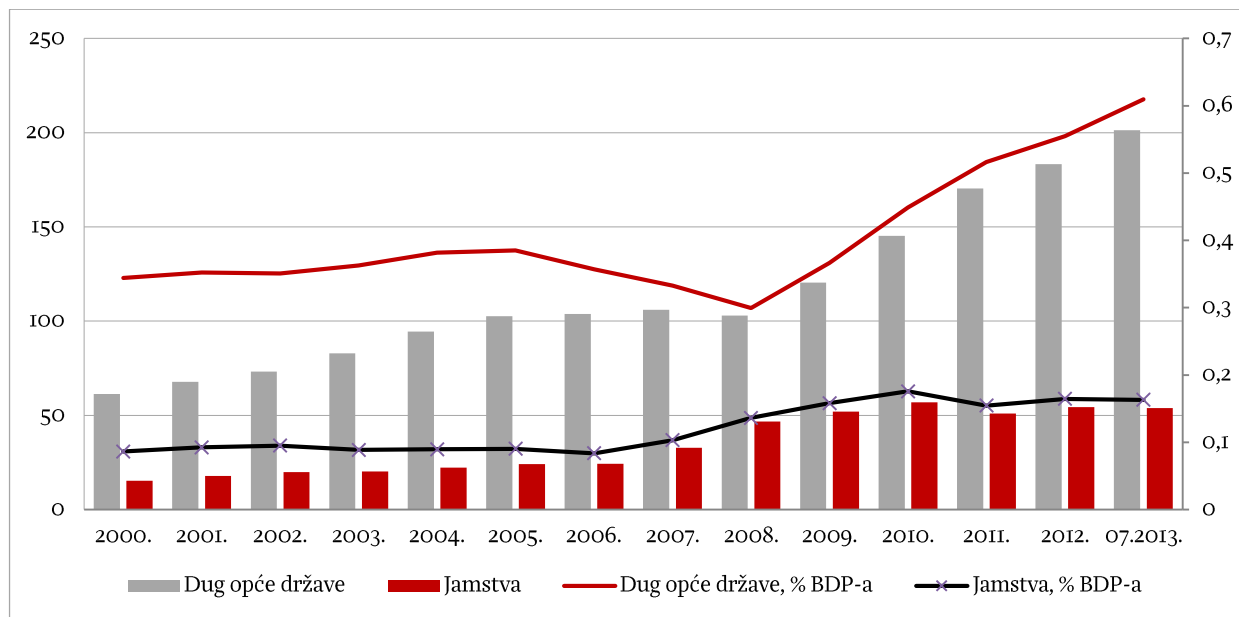
Izvor: Eurostat, 2013.

Grafikon 3. Dug opće države zemalja članica EU-a u prvom i drugom kvartalu 2013. (u % BDP-a)



Izvor: Eurostat; za Hrvatska izračun autora temeljem podataka HNB-a i DZS-a

Grafikon 4. Dug opće države i aktivna jamstva u Hrvatskoj od 2000. do 2013. (u mlrd. kuna i u % BDP-a)



Izvor: autorov izračun temeljem podataka HNB-a i DZS-a, 2013.

LITERATURA

- AEM, 2013. *Izvješće Hrvatskom Saboru o radu Vijeća za elektroničke medije i Agencije za elektroničke medije u razdoblju od 1. siječnja do 31. prosinca 2012.* Zagreb: Agencija za elektroničke medije.
- APEK, 2013. *Letno poročilo APEK 2012.* Ljubljana: Agencija za pošto in elektronske komunikacije Republike Slovenije.
- CCAA, 2013. *Financijsko izvješće za 2012.* Zagreb: Hrvatska agencija za civilno zrakoplovstvo.
- Eurostat, 2013. *Excessive deficit procedures.*
- HAKOM, 2013. *Godišnje izvješće o radu Hrvatske agencije za poštu i elektroničke komunikacije za 2012.* Zagreb: Hrvatska agencija za poštu i elektroničke komunikacije.
- HANDA, 2013. *Financijsko izvješće za 2012.* Zagreb: Hrvatska agencija za obvezne zalihe nafte i naftnih derivata.
- HERA, 2013. *Izvješće o radu Hrvatske energetske regulatorne agencije za 2012.* Zagreb: Hrvatska energetska regulatorna agencija.
- DZS, 2013. Procjena tromjesečnog obračuna bruto domaćeg proizvoda za drugo tromjesečje 2013. Priopćenje broj 12.1.1/2.
- DZS, 2013. Izvješće o prekomjernome proračunskome manjku i razini duga opće države u Republici Hrvatskoj. Priopćenje broj 12.1.5.
- HNB, 2013. *Statistički pregled (dug opće države).* Zagreb: Hrvatska narodna banka.
- Ministarstvo financija, 2013. *Vremenske serije podataka – konsolidirana opća država, siječanj-lipanj 2013.* Zagreb: Ministarstvo financija RH.
- Vlada RH, 2010. *Popis tijela javne vlasti.* Zagreb: Vlada RH.
- Vlada RH, 2013a. *Smjernice ekonomske i fiskalne politike za razdoblje 2014-2016.* Zagreb: Vlada RH.
- Vlada RH, 2013b. *Odluka o osnivanju Radne skupine za koordinaciju i praćenje provedbe reformskih i drugih mjera fiskalne konsolidacije za razdoblje 2014.-2016.* Zagreb: Vlada RH.