

AKTUALNI OSVRT

Osvrt na Smjernice ekonomske i fiskalne politike za razdoblje 2013-15.

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

Vlada je sredinom srpnja (s dva mjeseca zakašnjenja) objavila Strategiju Vladinih programa za 2013-15¹; početkom kolovoza (s mjesec i pol zakašnjenja) Smjernice ekonomske i fiskalne politike za 2013-15²; Ministarstvo financija je odmah nakon Smjernica (s mjesec dana zakašnjenja) objavilo Upute za izradu prijedloga državnog proračuna za 2013-15³. Riječ je o iznimno važnim dokumentima koji određuju sudbinu države u idućem razdoblju i dobro je što su svi javno dostupni. Problema, međutim, ima dosta.

Budući da nisu poštivani zakonom propisani rokovi, smanjene su mogućnosti za konzultacije i odabir najboljih odluka, pogotovo imajući u vidu da je nastupio kolovoz i s njime neizbježni godišnji odmori.

Vladina Strategija za 2013-15., nažalost, nudi istu viziju, strateški cilj i dvanaest općih ciljeva koje je HDZ-ova Vlada ponudila za razdoblje 2010-12⁴. Budući da se Smjernice rade na temelju Strategije, nedostatak nove, kvalitetnije vizije i ciljeva odrazio se i na njih, pa one nude svojevrsni *status quo*. Istina je - kao što piše u Smjernicama - „strategije bi trebale biti dugoročne, ne bi se trebale mijenjati iz godine u godinu i rangiranjem ciljeva se može ukazivati na prioritete“. No, treba li ustrajati na strategijama koje očito ne daju dobre rezultate? Što se rangiranja ciljeva tiče, u odnosu na HDZ-ovu Strategiju sada su na ljestvici više rangirani zdravlje, okoliš i regionalni razvoj, a niže jačanje pravne države i vladavine prava te poticanje znanja, izvrsnosti i kulture. Prioritete je, naravno, uvijek teško odrediti, ali da se u državi kakva je Hrvatska, jačanje pravne države i vladavine prava te poticanje znanja i izvrsnosti (kulturu zanemarimo, ona je tu tek „u kompletu“) može niže rangirati, zaista je teško razumjeti. Krupne prepreke hrvatskom ekonomskom rastu upravo su nefunkcioniranje pravne države i nevladavina prava, te neadekvatno obrazovanje i nedostatak izvrsnosti praktično na svim područjima.

Vlada predviđa ekonomski rast od 0% 2012, 1,8% 2013, 3% 2014. i 3,5% 2015. Predviđanja su preoptimistična, pogotovo za prve dvije godine, ali su istovremeno i preskromna. Zbog nepripremljenosti Vlade za preuzimanje vlasti, 2012. je, nažalost, izgubljena, ali nakon niza loših godina, tako skromna povećanja BDP-a – kada bi se i ostvarila - neće nas daleko dovesti. Da drastični zaokreti nisu nemogući, najbolje pokazuje **prosjek Estonije, Latvije i Litve** koje su 2009. u odnosu na 2008. imale pad BDP-a od 16%, ali su zato 2011. u odnosu na 2010. ostvarile rast od 6,3%.⁵

¹ Vlada RH. *Strategija Vladinih programa za razdoblje 2013-15.*, 39. sjednica Vlade, 12. srpnja 2012.

² Vlada RH. *Smjernice ekonomske i fiskalne politike za razdoblje 2013-15.*, 44. sjednica Vlade 2. kolovoza 2012.

³ Ministarstvo financija RH, Državna riznica. *Upute za izradu prijedloga državnog proračuna Republike Hrvatske za razdoblje 2013-15.* Zagreb, kolovoz 2012.

⁴ Ott, K. „Vlada nema viziju, a strategiju je prepisala od HDZ-a“. T-portal, 31. srpnja 2012.

⁵ Ott, K. „Hrvatska se mora izvući iz južnjačke letargije“. T-portal, 5. lipnja 2012.

Vlada najavljuje „odlučnost u provedbi fiskalne konsolidacije i poštivanju Zakona o fiskalnoj odgovornosti, pri čemu će nastaviti s prelaskom s direktnih na indirektno poreze i dalje rasterećivati porezni trošak rada“. Fiskalna konsolidacija je zaista neophodna, no problem je što su indirektni porezi (PDV i trošarine) u Hrvatskoj već ionako vrlo visoki (u strukturi ukupnih poreznih prihoda viši od prosjeka i starih i novih članica EU-a); porez na imovinu koji se planira uvesti je direktni, a ne indirektni porez; a rasterećenje poreznog troška rada je nemoguće bez istinskih i dubinskih strukturnih reformi na rashodnoj strani proračuna. I tu se pojavljuje najveći problem. Iz ključnih odrednica Strategije, te posljedično i iz Smjernica, iščitava se uglavnom usmjerenje na tehničke uštede, a ne i na suštinske promjene. Privatizacija i jača uloga privatnog sektora se ne spominju, a očita je usmjerenost na državnu intervenciju, pa čak i u stvaranju optimalnog ozračja za razvoj konkurentnoga gospodarstva. Ciljevi, npr. u zdravstvu, se svode na uštede i nadzor, a nema ni riječi o suštinskoj reformi zdravstva (preispitivanju načina financiranja zdravstvenog sustava, naknada za bolovanje i porodiljni, sustava participacije; uvođenju konkurencije na tržište zdravstvene skrbi i, što je još važnije, na tržište zdravstvenog osiguranja). Sve dok poslodavci budu snosili troškove zdravstvenog osiguranja gotovo čitavog stanovništva, teško će se moći sniziti trošak rada. Osim toga, predviđa se „provođenje strukturnih reformi unutar svakog ministarstva“, ali suštinske promjene, primjerice načina financiranja zdravstvenog osiguranja, nisu stvar koja se može „provoditi“ unutar jednog ministarstva. Riječ je o ključnim pitanjima vizije i ciljeva ne samo čitave Vlade, već i čitave države.

Zdravstvo se ovdje spominje samo kao primjer nedovoljno promišljenog i odlučnog pristupa, neophodnog za bitne promjene, a sve to isto vrijedi i za druge dijelove rashodne strane proračuna.

Stvaranje optimalnog ozračja za razvoj konkurentnog gospodarstva je, ispravno, visoko rangiran cilj, u kojem se ističe restrukturiranje i razvoj pojedinih grana industrije (tu se države obično i ne iskazuju posebice uspješnima); aktivne mjere politike tržišta rada (također diskutabilne); te unapređenje ulagačkog okruženja i izmjene zakonodavnog okvira (što je zapravo najvažnije). Vladina Biblija bi trebala biti publikacija Svjetske banke *Doing Business*⁶, jer njihova ljestvica lakoće poslovanja ukazuje da su zemlje u kojima je najlakše poslovati, najčešće i ekonomski najuspješnije. Hrvatska je, nažalost, po lakoći dobivanja građevinskih dozvola u svijetu 143., zaštiti ulagača 133., registraciji vlasništva 102., prekograničnoj trgovini 100. Valja se samo nadati da će svi ti novi ljudi postavljeni po ministarstvima i agencijama imati dovoljno znanja, iskustva i odlučnosti da Hrvatsku brzo i uspješno pomaknu na viša mjesta na toj ljestvici. Nije to neka „nemoguća misija“ - Latvija je primjerice po ukupnoj lakoći poslovanja u svijetu 21., a Estonija 24.

Kad bi se u Hrvatskoj olakšalo poslovanje, a to se uz volju i znanje može relativno brzo postići, onda se i skromni predviđeni rast BDP-a ne bi trebao temeljiti na „pokretanju investicijskog ciklusa šireg javnog sektora“, već bi sasvim sigurno bilo i znatno više privatnih investicija, a ne bismo toliko ovisili ni o „nastavku povoljnih gospodarskih kretanja u okruženju“. Gotovo isključivo oslanjanje na „doprinos bruto investicija u fiksni kapital gospodarskom rastu“ ne ulijeva nadu da će se taj rast zaista i ostvariti, jer će biti „generiran pokretanjem investicijskog ciklusa javnih poduzeća dok će investicije privatnog sektora uslijediti“. Budući da javna poduzeća baš i nisu poznata po uspješnom i urednom poslovanju, postoji bojazan da će njihovo eventualno pokretanje investicijskog ciklusa voditi novim dubiozama i dodatnom opterećenju poreznih obveznika, te je upitno i hoće li uslijediti investicije privatnog sektora. Država treba stvarati povoljne uvjete za investiranje koji će potaknuti privatne investicije, a ne sama investirati.

U Smjernicama piše da će glavni teret fiskalne konsolidacije biti na strani rashoda, tj. da će se radi poštivanja Zakona o fiskalnoj odgovornosti smanjivati udjel rashoda proračuna opće države u BDP-u za najmanje 1 postotni bod godišnje. No, problem je u tome što se iz godine u godinu predviđa rast tih rashoda (sa 138,5 mlrd. kuna 2012., na 148 mlrd. kuna 2015.), a upitno je planirano ostvarenje rasta BDP-a, pa stoga i udio rashoda u BDP-u. Ukoliko se ne ostvare državne investicije i nastavak povoljnih gospodarskih kretanja u okruženju na kojima se temelji rast BDP-a, teško će se moći poštivati Zakon o fiskalnoj odgovornosti. U Smjernicama su dobro opisani rizici ostvarenja projekcija, ali, nažalost, nema i objašnjenja što će Vlada poduzeti ako se neki od tih rizika ostvare. Stoga je neoprostivo što nije planirano stvarno smanjivanje rashoda u apsolutnim brojkama, već samo relativno, u postotku BDP-a.

⁶ World Bank, 2011. *Doing Business – Measuring Business Regulations*. Washington: The World Bank.

Čitatelju bi bilo puno lakše shvatiti što će se stvarno događati da su u Smjernicama (1) objašnjene odrednice prihoda državnog proračuna kao što su objašnjene u Uputama i kao što su u Smjernicama objašnjene odrednice rashoda, te da su (2) objašnjene odrednice prihoda i rashoda izvanproračunskih korisnika i jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, osobito zato što se kod izvanproračunskih korisnika predviđa drastičan rast nekih kategorija rashoda. Ovo drugo, nažalost, nije dano ni u Uputama.

Iako u Zakonu o proračunu piše da Smjernice moraju ponuditi „procjenu prihoda i rashoda te primitaka i izdataka svih razina općeg proračuna“, to je razrađeno samo za državni proračun, ali ne i za izvanproračunske korisnike i jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave. Kad čitatelj analizira rashode državnog proračuna jasno mu je zašto neki rashodi rastu (npr. obaveze prema Europskoj uniji i u brodogradnji), ali ne zna zašto će kod izvanproračunskih korisnika od 2011. do 2015. npr. pomoći narasti 215%, subvencije 157%, a ostali rashodi 139%. Usput, „ostali rashodi“ izvanproračunskih korisnika 2015. iznose čak 30% ukupnih rashoda poslovanja. Može li se 30% nečega kategorizirati kao „ostalo“? Čitatelj također ne zna zašto se kod izvanproračunskih korisnika naknade građanima i kućanstvima smanjuju s 395,5 milijuna kuna 2011. na 1,5 milijun 2015. Eventualna prebacivanja iz stavke u stavku morala bi biti objašnjena.

Ukupni rashodi državnog proračuna će, kao i rashodi proračuna opće države, iz godine u godinu rasti (sa 117 mlrd. kuna 2012. na 127 mlrd. kuna 2015.). Budući da su rashodi za otplate kamata i glavnica dugova, uplate u proračun EU-a i subvencije brodogradnji sukladno planovima restrukturiranja zadani i ne mogu se smanjivati, drastičnija smanjenja bi se očekivala u najvećim stavkama rashoda. To su rashodi za mirovinsko i zdravstveno osiguranje, te za zaposlene koji u čitavom razdoblju iznose oko 70% ukupnih rashoda poslovanja. Nažalost, rashodi za mirovinsko i zdravstveno osiguranje će iz godine u godinu rasti, a za zaposlene će se smanjiti samo 2013. u odnosu na 2012., a inače će stalno rasti. No, za tako nasušno neophodna smanjenja rashoda potrebna je vizija i strategija suštinskih reformi, koje nema ni u Strategiji ni u Smjernicama. Nisu dovoljni tek puki pokušaji ušteda i nadzora koji na koncu rezultiraju apsolutnim povećanjem tih rashoda.

Smjernice, kao ni Strategija, ne ulijevaju puno nade. Čuda su, naravno, uvijek moguća, ali za njih nije dovoljno kao cilj postaviti veće ubiranje prihoda i navodno - samo navodno - smanjivanje rashoda, bez naznaka stvarnih strukturnih reformi na strani rashoda državnog proračuna i rashoda izvanproračunskih korisnika.