

AKTUALNI OSVRTI

Osvrt na Rebalans proračuna 2013. i Prijedlog proračuna za 2014. s projekcijama za 2015.-16.

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

Vlada je 14. studenog istovremeno predstavila i Prijedlog izmjena i dopuna državnog proračuna za 2013. i Prijedlog državnog proračuna i financijskih planova izvanproračunskih korisnika za 2014. s prijedlogom projekcija za 2015.-16. I ove je godine, nažalost, rebalans stigao prekasno, a nije ni upotrijebljen za utemeljeno i realistično planiranje proračuna za iduće godine.

Prije desetak dana su mišljenja o ekonomskoj i fiskalnoj situaciji u Hrvatskoj objavili i **Europska komisija** i **Međunarodni monetarni fond**, a zatim je Komisija objavila i **Izveštaj o potrebi ulaska Hrvatske u proceduru za članice s prekomjernim deficitom i dugom** (EDP). Mišljenja Komisije bi nam trebala biti itekako važna, jer, napokon, dobrovoljno smo postali članicom Unije, ali bi nam trebalo nešto značiti i mišljenje Fonda, jer je vrlo vjerojatno da ćemo mu se morati obratiti za pomoć. No, stvari se u Hrvatskoj odvijaju neovisno o bilo čijim mišljenjima i neovisno o zakonski propisanim procedurama i logici i zakonitostima proračunskog i makroekonomskih procesa.

I ove se godine predugo odlagao rebalans, pa su - za razliku od 2012., kada je između rebalansa tekuće i prijedloga proračuna za iduću godinu prošlo par dana, što je također nedovoljno da bi rebalans poslužio svrsi - i Rebalans 2013. i Prijedlog proračuna za 2014. s projekcijama za 2015.-16. predstavljani istoga dana.

Premda se i **prošle godine naglašavalo** kako je takva „procedura“ i neozbiljna i neodgovorna, sve se, nažalost, ponovilo. Rebalans donesen potkraj godine, naime, ne ostavlja vremena za popravljavanje situacije u toj godini, a ako se donese istovremeno kad i prijedlog proračuna za iduću godinu, onda ne omogućuje da se rekapitulira situacija, izvuku pouke iz ostvarenja tekuće i predloži što realističniji proračun za iduću godinu.

I da situacija bude gora, premda su predstavljeni istoga dana, Prijedlog se pravi da Rebalans ne postoji! Prijedlog i projekcije se temelje na podacima prije Rebalansa, što znači da su za 2013. stvarni prihodi manji, rashodi veći, a deficit čak gotovo 60% veći! Time je onemogućena svaka usporedba podataka 2013. s podacima za 2014.-16. No, autori čak ni u tom besmislu nisu dosljedni. Premda se glavnina Prijedloga i projekcija temelji na podacima prije Rebalansa, dijelovi Prijedloga i projekcija ipak uvažavaju postojanje Rebalansa, pa u obrazloženju postoji detaljna tabela u kojoj je deficit državnog proračuna 4,8%, a samo par stranica dalje taj isti deficit je 3%. Ima li uopće smisla analizirati takav Prijedlog proračuna ili raspravljati kojem će se ministru i koliko povećati ili smanjiti predviđeni iznosi? Kako će se tek saborski zastupnici – koji moraju raspraviti i izglasati oba dokumenta – u njima snaći?

Posebice zabrinjava što optimizmu nema kraja. U prosincu 2012. izglasan je proračun za 2013. koji se temeljio na rastu BDP-a od 1,8%. Premda je od samog početka bilo jasno da je to nerearno, Vlada je tek u travanjskom rebalansu očekivanja rasta snizila na 0,7%, a u studenom na rast od 0,2%. Nažalost, i to je preoptimistično, jer Komisija za 2013. predviđa pad od 0,7%, a Fond pad od 0,75%.

Preoptimistično i nerealistično se planira rast BDP-a i za iduće godine: 2014. Vlada 1,3%, a Komisija 0,5%; 2015. Vlada 2,2%, a Komisija 1,2%. Fond se čak ni ne usuđuje ponuditi konkretne brojke, već u 2014. očekuje „skroman oporavak“ i to pod uvjetom značajnijeg oporavka eurozone i znatno viših investicija, naglašavajući značajne rizike za čak i tako skroman oporavak. Komisija napominje veliku vjerojatnost da se ni njena predviđanja stope rasta neće ostvariti, uglavnom zbog niske konkurentnosti hrvatskog gospodarstva, sužavanja kreditnih mogućnosti posebice malih i srednjih poduzeća, te slabijeg kapaciteta za apsorpiranje sredstava EU-a nego što ga Vlada pretpostavlja.

U Vladinom Prijedlogu se kao glavni pokretač gospodarskog rasta 2014. ističe intenziviranje investicijske potrošnje javnih poduzeća i opće države. Premda je u uvjetima 'slabosti ekonomskog upravljanja' – kako to Komisija obzirno formulira – upitna efikasnost javnih investicija, činjenica je da je udio javnih investicija u BDP-u u Hrvatskoj jedan od najnižih među članicama EU-a sa sličnom razinom dohotka. Investicijska potrošnja države u proračunu najbolje se ogleda u stavci 'rashodi za nefinancijsku imovinu'. I doista, Vlada u 2014. predviđa povećanje rashoda za nefinancijsku imovinu od gotovo 70%. No, je li to realno? Čak i ako zanemarimo bojazan Komisije da su nam kapaciteti za apsorpiranje sredstava EU-a slabiji od predviđenih - što može bitno utjecati na ostvarivanje investicija - analiza pokazuje da su rashodi za nefinancijsku imovinu iz godine u godinu bili preoptimistično planirani i redovito izvršavani u iznosima nižim od planiranih. Tako je 2011. izvršeno 30% manje od planiranog, 2012. godine 15% manje, a 2013. godine 20% manje. Može li se na temelju tih iskustava vjerovati da će rashodi za nefinancijsku imovinu iduće godine porasti čak za 70%?

Razlikuju se i predviđanja Vlade i Komisije oko deficita opće države: 5,5 naprama 6,5% 2014., te 4,6 naprama 6,2% 2015. Osim što predviđa više deficite, Komisija se boji da bi oni mogli biti i veći od njenih predviđanja zbog velike vjerojatnosti da gospodarstvo nastavi loše poslovati, mogućnosti aktiviranja dodatnih državnih garancija poduzećima u državnom vlasništvu i javnim poduzećima, te troškova kamata većih od predviđenih, što bi produbilo nelikvidnost.

Još jednom smo potkraj godine suočeni s nerealističnim i preoptimističnim prijedlogom proračuna za iduću godinu. Za razliku od prethodnih godina kada smo bili prepušteni sami sebi, sada su oči uprte u Bruxelles i EDP. Kada se već odavno znalo da ćemo u EDP neminovno ući, kada postoji već više instruktivnih dokumenata Komisije, kada su kasnili i rebalans i Smjernice ekonomske i fiskalne politike, kada je DZS uskladio statistiku državnih financija s metodologijom Unije za razdoblje 2009.-12. - zašto se nije pričekalo da uskladi i 2013., te da se na temelju realističnih pretpostavki sastavi i realističan Prijedlog proračuna za 2014. s projekcijama za 2015.-16.? Vlada se mogla odlučiti za **privremeno financiranje u prvom kvartalu iduće godine** i u međuvremenu sastaviti kvalitetan i realističan Prijedlog proračuna, u skladu s onime što se već unaprijed zna da će od Hrvatske zahtijevati EDP.

U Hrvatskoj se od EDP-a puno očekuje, no nije to čarobni štapić; u njemu je trenutno čak 17 zemalja članica, neke od njih tu čame već godinama, a samo dvije (Estonija i Švedska) nisu u njemu nikada ni bile. Koristi od EDP-a, naime, mogu imati samo države s vladama koje su vjerodostojne u svojim politikama i dokumentima koje objavljuju.