

Ima li trenutna proračunska politika smisla?

U posljednjih 5 godina Hrvatska je zabilježila treći najveći pad realnog BDP-a na razini EU-a, a nastavi li trenutnu proračunsku politiku Vlada neće niti zaustaviti rast deficita, niti ojačati kapacitete za oporavak gospodarstva i punjenje prihodne strane proračuna. Dapače, vodi nas prema novom rebalansu i vjerojatno dodatnom udaru na primanja zaposlenih u javnim i državnim službama.

Fiskalna konsolidacija trenutno je u fokusu ekonomskih politika većine europskih zemalja ili je barem moguće steći takav dojam. Pritom prevladava uvjerenje, iako sve slabije, kako je rješenje potrebno tražiti prvenstveno na rashodnoj strani. Zagovaranje štednje s jedne strane ima opravdanje u činjenici da trajno ekspanzionističke politike vode neodrživom stanju deficita i javnog duga. Protivnici štednje s druge strane mogu se opravdati činjenicom da su mjere stezanja nakon prvog vala recesije u Europi dovele do dodatnog rasta nezaposlenosti, anemičnog oporavka, kao i dodatnog povećanja omjera javnog duga i BDP-a. Sukladno tome i predsjednik Europske komisije Jose Manuel Barroso nedavno je naglasio kako smatra da su zbog manjka političke i društvene potpore rigorozne mjere štednje dosegle svoj vrhunac. Činjenica je i da je BDP eurozone prošle godine pao za 0,6 posto na međugodišnjoj razini te je evidentno da većina europskih zemalja, a s njima i Hrvatska tonu prema novom recesijskom dnu.

Nakon stagnacije u 2011. hrvatsko je gospodarstvo tijekom 2012. ponovno ušlo u recesiju. O tome svjedoči i pad indeksa industrijske proizvodnje na godišnjoj razini od 5,4 posto, daljnji pad obujma građevinskih radova za 10,8 posto, a o padu osobne potrošnje svjedoči smanjenje indeksa prometa trgovine na malo za 0,7 posto. S takvim trendovima u gospodarstvu logično je i da su kretanja na tržištu rada bila veoma nepovoljna. Ekonomska situacija u Hrvatskoj tim je teža što se već godinama ponavlja ista praksa vođenja nerealne fiskalne politike. O tome svjedoče same projekcije državnog proračuna i stope rasta na kojima se one temelje. Naime, Hrvatska je u razdoblju od 1999. do danas imala čak 17 rebalansa proračuna (uključujući i ovaj posljednji). Usporedbe radi, u periodu od 1999.-2009. u Irskoj je proveden jedan rebalans, a i na razini cijele Europe oni su znatno rjeđi.

O projekcijama rasta dovoljno govori prošlogodišnja situacija kad su svi upozoravali da je rast od 0,8 posto preoptimističan, a pošto je bio utemeljen na famoznom ciklusu velikih investicija javnih poduzeća i potpuno nerealan. Umjesto realnog rasta od 0,8 posto došlo je do pada od 1,9 posto u odnosu na 2011.

Mit o javnoj potrošnji u Hrvatskoj

U takvoj teškoj situaciji najlakše je posegnuti za sredstvima u onoj sferi koju kontrolirate, a za državu je to javni sektor, prvenstveno plaće zaposlenih u javnim i državnim službama. Za Hrvatsku je to na neki način i logično jer je kod nas duboko ukorijenjena ideja o ogromnoj javnoj potrošnji koju treba skresati da bi se javne financije stavile u red te smanjio proračunski deficit i usporio rast javnog duga. Takvo mišljenje u javnosti prevladava već godinama i često se stvara dojam kako je to magično rješenje za sve naše ekonomske probleme.

Međutim, ako u obzir uzmemo međunarodno usporedive podatke *Amece* (statističke baze Europske komisije) onda Hrvatska u periodu od 2008. do 2012. ima prosječnu javnu potrošnju (prosječne rashode konsolidirane opće države) od 40,7 posto BDP-a, što je ispod prosjeka EU 27 koji iznosi 49,4 posto. Također, ako Hrvatsku uspoređujemo s tranzicijskim zemljama EU-a onda se ona nalazi u sredini. Veće rashode opće države ima pet tranzicijskih zemalja, a manje također pet zemalja (Latvija (40,5%), Litva (39,2%), Rumunjska (38,9%), Slovačka (38,4%) i Bugarska (37,9%)). Prema podacima HNB-a Hrvatska se penje za jedno mjesto pa se situacija bitno ne mijenja. Na isto mjesto Hrvatsku pozicioniraju i podaci MMF-a (*više o javnoj potrošnji vidi na: http://www.nsz.hr/sites/default/files/javna_potrosnja_u_hrvatskoj-analiza_-_26_2_2012_.pdf*).

Imajući gore navedeno na umu možemo zaključiti kako sama razina javne potrošnje nije primarni problem s kojim se Hrvatska mora uloviti u koštac da bi dugoročno stabilizirala javne financije.

Dapače, svrstavanje cijelog javnog sektora u isti koš i rezanje javne potrošnje nauštrb plaća svih zaposlenih jednako, vrlo je loše i pogubno za cjelokupnu produktivnost sektora jer ne razlučuje motiviranost i rad od bezvoljnosti i lijenosti (*više o plaćama u obrazovanju i znanosti vidi na: http://www.nsz.hr/sites/default/files/koliko_vrijedi_obrazovanje_i_rad_u_obrazovanju_u_rh.pdf*).

S druge strane, upravo je produktivnost tog sektora, a ne sama njegova veličina ključni problem. Linearnim smanjenjem plaća koje ne prati nikakva smisljena promjena u funkcioniranju sustava ta se produktivnost može samo pogoršati (*vidi više na: <http://www.nsz.hr/vijesti/studija-instituta-za-javne-financije-analiza-sustava-zaposlenih-u-hrvatskom-javnom-sektoru>*).

Tablica 1. Rashodi konsolidirane opće države (% BDP-a)

Poredak	Zemlja	2008.	2009.	2010.	2011.	2012.	Prosjek
1.	Danska	51,5	58,0	57,8	58,0	59,7	57,0
2.	Francuska	53,3	56,8	56,6	56,0	56,4	55,8
3.	Finska	49,2	56,1	55,8	54,8	55,5	54,3
4.	Belgija	49,8	53,7	52,5	53,3	54,3	52,7
5.	Švedska	51,7	54,9	52,3	51,1	51,6	52,3
6.	Grčka	50,6	54,0	51,5	51,8	50,7	51,7
7.	Austrija	49,3	52,6	52,6	50,5	51,6	51,3
8.	Italija	48,6	51,9	50,4	49,9	50,9	50,3
9.	Mađarska	49,2	51,4	49,8	49,6	49,0	49,8
10.	Irska	43,0	48,7	66,1	48,1	42,6	49,7
11.	Nizozemska	46,2	51,4	51,2	49,8	49,9	49,7
12.	EU 27	47,1	51,1	50,6	49,1	49,1	49,4
13.	Velika Britanija	47,7	51,3	50,4	48,5	48,4	49,2
14.	Slovenija	44,3	49,1	50,3	50,7	48,8	48,6
15.	Portugal	44,8	49,8	51,3	49,4	46,7	48,4
16.	Njemačka	44,1	48,2	47,7	45,3	45,2	46,1
17.	Cipar	42,1	46,2	46,2	46,1	46,9	45,5
18.	Španjolska	41,5	46,3	46,3	45,2	44,3	44,7
19.	Poljska	43,2	44,6	45,4	43,6	42,8	43,9
20.	Češka	41,1	44,7	43,7	43,0	43,6	43,2
21.	Malta	43,8	43,3	42,5	42,3	42,6	42,9
22.	Luksemburg	39,1	44,6	42,8	42,0	44,3	42,6
23.	Hrvatska (podaci MMF-a)*	40,5	43,1	42,9	42,0	-	42,1
24.	Hrvatska (podaci HNB-a)	40,1	42,2	42,3	41,3	-	41,5
25.	Estonija	39,7	45,5	40,7	38,3	41,2	41,1
26.	Hrvatska (Ameco)	40,6	41,3	40,9	40,6	40,4	40,7
27.	Latvija	39,1	44,4	43,7	38,4	36,8	40,5
28.	Litva	37,2	43,7	40,8	37,4	36,8	39,2
29.	Rumunjska	39,3	41,1	40,1	37,9	36,1	38,9
30.	Slovačka	34,9	41,5	40,0	38,2	37,6	38,4
31.	Bugarska	38,4	41,4	37,4	35,6	36,4	37,9

*Podaci MMF preuzeti su iz Izvješća članova misije MMF-a o konzultacijama u vezi članka IV. statuta MMF-a (<http://www.imf.org/external/np/sec/pn/2012/pn12123.htm>)

Izvor: Ameco, HNB, MMF

Primarni problem Hrvatske leži u kapacitetima koji bi javnu potrošnju trebali financirati. Već vrapci na grani znaju kako industrijska proizvodnja u Hrvatskoj gotovo i ne postoji, građevinski je sektor u rasulu, poljoprivreda je konstantno u problemima, a turizam ne može sam nositi cjelokupno gospodarstvo. Odras takve situacije vidljiv je u stopi zaposlenosti koja je u Hrvatskoj porazno niska. U periodu od 2008. do 2011. Hrvatska je ostvarila prosječnu stopu zaposlenosti od samo 55,2 posto što je najniža stopa zaposlenosti u cijeloj EU, a u veljači 2013. registrirana stopa nezaposlenosti dosegla je visokih 21,9 posto.

U fazi opadajućeg ciklusa u kojem se Hrvatska uz izuzetak stagnacije u 2011. nalazi već petu godinu zaredom neminovno dolazi do slabljenja kapaciteta za punjenje državnog proračuna. Da bi se pokrili proračunski manjkovi Vlada prikuplja sredstva povećanjem poreznog opterećenja ili neselektivnim mjerama štednje koje dodatno utječu na pad ukupne potrošnje i još slabije punjenje proračuna. Posljedice takvih kretanja jasno su vidljive u tablici 3. koja nam indikativno ukazuje na stvarni problem fiskalne neravnoteže u RH. Naime, dok je iznos prosječnog deficita u periodu od 2008.-2011. ispod prosjeka EU 27 kao i iznos javnog duga u periodu od 2008.-2012., pad realnog BDP-a u posljednjih 5 godina iznosio je 1,6 posto. Nakon Grčke i Latvije treći najveći na razini EU.

Tablica 2. Prosječni deficit, javni dug i rast realnog BDP-a u razdoblju od 2008.-2011./2012. (u %)

Deficit			Javni dug			Rast realnog BDP-a		
Rd.br.	Zemlja	Prosječan deficit (2008.-2011.)	Rd.br.	Zemlja	Prosječan javni dug (2008.-2012.)	Rd.br.	Zemlja	Prosječan rast realnog BDP-a (2008.-2012.)
1.	Irska	-16,4	1.	Grčka	144,5	1.	Grčka	-4,3
2.	Grčka	-11,4	2.	Italija	117,4	2.	Latvija	-2,2
3.	Španjolska	-8,7	3.	Belgija	95,5	3.	Hrvatska	-1,6
4.	Velika Britanija	-8,7	4.	Portugal	95,0	4.	Italija	-1,4
5.	Portugal	-7,0	5.	Irska	85,1	5.	Irska	-1,3
6.	Rumunjska	-6,8	6.	Francuska	81,1	6.	Portugal	-1,2
7.	Latvija	-6,4	7.	Mađarska	77,7	7.	Slovenija	-1,0
8.	Litva	-6,4	8.	Njemačka	77,5	8.	Mađarska	-0,9
9.	Poljska	-6,0	9.	Velika Britanija	73,1	9.	Danska	-0,9
10.	Francuska	-5,8	10.	Austrija	70,3	10.	Španjolska	-0,8
11.	Slovačka	-5,7	11.	Malta	68,5	11.	Estonija	-0,7
12.	Slovenija	-5,0	12.	Cipar	65,6	12.	Finska	-0,5
13.	Hrvatska	-4,3	14.	Nizozemska	63,0	14.	Velika Britanija	-0,4
14.	Cipar	-4,2	15.	Španjolska	59,5	15.	Litva	-0,2
15.	Italija	-4,1	16.	Poljska	52,9	16.	Nizozemska	0,0
16.	Češka	-4,0	17.	Finska	45,6	17.	Luksemburg	0,0
17.	Malta	-3,7	18.	Danska	43,3	18.	Francuska	0,0
18.	Nizozemska	-3,7	19.	Hrvatska	41,7	19.	Cipar	0,2
19.	Belgija	-3,5	20.	Slovenija	39,1	20.	Češka	0,3
20.	Austrija	-3,0	21.	Švedska	38,9	21.	Rumunjska	0,4
21.	Mađarska	-2,1	22.	Slovačka	38,8	22.	Belgija	0,4
22.	Njemačka	-2,0	23.	Češka	36,8	23.	Austrija	0,6
23.	Bugarska	-1,9	24.	Latvija	33,0	24.	Bugarska	0,7
24.	Danska	-1,0	25.	Litva	32,3	25.	Njemačka	0,8
25.	Estonija	-0,9	26.	Rumunjska	27,2	26.	Švedska	1,1
26.	Finska	-0,3	27.	Luksemburg	17,5	27.	Malta	1,3
27.	Luksemburg	0,3	28.	Bugarska	15,9	28.	Slovačka	2,1
28.	Švedska	0,6	29.	Estonija	6,5	29.	Poljska	3,4
	EU 27	-4,7		EU 27	59,3		EU 27	-0,2

Izvor: MMF, Eurostat, HNB

Nije potrebno naglašavati da Hrvatska ima visok deficit i da javni dug raste neodrživim trendom, međutim, hrvatski problem nije isključivo činjenica da previše trošimo već da ne stvaramo ni približno dovoljno da bismo financirali potrebnu potrošnju. Želi li smanjiti deficit i usporiti rast javnog duga Vlada bi svoje kapacitete trebala usmjeriti na stvaranje pretpostavki za bolje punjenje prihodne strane proračuna. Sadašnjom politikom ona to ne čini.

Najnoviji rebalans nije donio nikakve naznake mijenjanja smjera ekonomske politike. Korekcija rasta BDP-a na 0,7 posto zbog koje je i došlo do rebalansa, prema mišljenju većine ekonomista i MMF-a ponovno je precijenjena, a s obzirom na činjenicu da je usprkos uvođenju fiskalnih blagajni, povećanju opće stope PDV-a i ukidanju nulte stope u siječnju ostvareno tek 209 milijuna kuna prihoda više u odnosu na siječanj 2012. vrlo je vjerojatno da će uskoro doći do još jednog rebalansa. U prilog navedenoj tezi idu i podaci koji u medijima kruže posljednjih dana, a ukazuju na činjenicu da je od ukupno planiranog manjka državnog proračuna od 10,2 mlrd kuna već u prvom kvartalu ove godine zabilježen manjak od 5,8 mlrd kuna.

Dakle, osim čudnih transakcija državnom imovinom (transfer dionica Janafa u Agenciji za upravljanje državnom imovinom) za koje u javnosti postoji i sumnja kako predstavljaju „friziranje“ proračuna nastavljena je praksa daljnjih smanjenja rashoda bez naznaka ikakvih konkretnih reformi i unaprjeđenja u funkcioniranju javnog sektora. Simbolično povećanje rashoda od 40 milijuna kuna doživjelo je jedino Ministarstvo znanost, obrazovanja i sporta kojem su u prvotnom planu proračuna za 2013. rashodi i najviše srezani (666 milijuna). Zanimljivo je da povećanje rashoda za taj resor iznosi koliko i usluge savjetovanja kod privatizacije HPB-a i Croatia osiguranja (*više o analizi rebalansa vidi na: http://www.nsz.hr/sites/default/files/izvjestaj_o_rebalansu_proracuna_za_2013.pdf*).

Jesmo li posljednih godinu i pola uspjeli dići glavu iznad vode?

Trenutna proračunska politika nema puno smisla, ona se sastoji od neprestanog krpanja manjka i to na način koji dugoročno šteti kapacitetima ukupnog hrvatskog gospodarstva. Vođenje fiskalne politike, a još više ukupno usmjeravanje cjelokupne ekonomske politike zahtjeva mnogo više od poteza i planova koji su svrha samima sebi. Ono počinje s realnim uvidom u samu situaciju i detektiranjem ključnih problema, kadrovskim osposobljavanjem za rješavanje tih problema te organiziranim i konzistentnim pristupom rješavanju problema.

Nažalost, trenutno ništa od toga ne dolazi do izražaja, a potpuno je jasno kako Vlada nema jasan pristup rješavanju lošeg gospodarskog stanja u državi. Nakon što je, blago rečeno, 2012. završila loše i od predizbornog plana nije ostvareno gotovo ništa, očito je da dolazi do zaokreta u smjeru poticanja gospodarskog rasta od velikih javnih investicija ka privatnom sektoru i malom i srednjem poduzetništvu. Na tom je tragu prva potpredsjednica Vlade, Vesna Pusić, u jednim dnevnim novinama prije koji mjesec slikovito opisala situaciju: *„Nije došlo do zaokreta, nego jednostavno moraš dignuti glavu iznad vode dok ne stvoriš uvjete da privatne investicije dođu. Recimo, New Deal, a ima još primjera u svjetskoj ekonomiji, gdje je način izlaženja nacionalnih ekonomija iz krize bio kroz državne investicije jer je to bio jedini kapital do kojeg se moglo doći.“*

U navedenoj izjavi velika je enigma čime smo to digli glavu iznad vode!

Pripremio:

Matija Kroflin, mag.oec.