

## **MIT O JAVNOJ POTROŠNJI U HRVATSKOJ**

### **Povodom sporenja na sastanku s predstavnicom MMF-a**

**Međunarodno usporedivi podaci pokazuju kako Hrvatska u periodu od 2008. do 2012. ima prosječne rashode konsolidirane opće države od 40,7 posto BDP-a, dok prosjek EU 27 iznosi 49,4 posto BDP-a. Od tranzicijskih zemalja veće rashode od RH imaju Estonija, Češka, Poljska, Slovenija i Mađarska. Međutim, predstavnici MMF-a očito raspolažu nekim drugim podacima.**

Smanjenje javne potrošnje vodi k uravnoteženju proračuna i smanjenju javnog duga, boljoj percepciji inozemnih investitora i kreditnih agencija kao i pozitivnijem stavu MMF-a. Iako ekonomska logika govori kako odgovorno fiskalno ponašanje širi manevarski prostor u provođenju određenih ekonomskih politika, doprinosi ukupnoj makroekonomskoj stabilnosti, a samim time pruža i zdrave preduvjete za rast, ostaje pitanje postoje li situacije kada navedeno nužno i ne vrijedi? S obzirom na ekonomsku situaciju u Europi, možda se trenutno nalazimo upravo u takvom periodu.

Iako mantranje o nužnosti štednje kao jedinom mogućem izlasku iz trenutne krize u posljednje vrijeme jenjava, percepcija nekih drugih stvari još se nije promijenila. Jedna od takvih duboko ukorijenjenih ideja je i ona o ogromnoj javnoj potrošnji u Hrvatskoj. S obzirom na to da je javna potrošnja omiljena tema žongliranja u političkim krugovima i dijelu medija, moglo bi se pretpostaviti da je to jedno od područja koje političari, makroekonomski analitičari i „ekonomski“ novinari vrlo dobro razumiju. Nažalost, često smo svjedoci kako tome nije tako te kako se podacima barata krajnje neoprezno.

Međutim, nije za zamjeriti novinarima koji često pritisnuti kratkim rokovima ne uspijevaju provjeriti ono o čemu pišu, ali je svakako za zamjeriti visokoj predstavnici Međunarodnog monetarnog fonda (MMF-a), Nemat Shafik, koja je po dolasku u RH očito bila krivo informirana. Barem što se tiče visine javne potrošnje.

Iako su u prvom planu tijekom posjeta Shafik bili razgovori o Zakonu o fiskalnoj odgovornosti, odnosno članku tog Zakona koji predviđa da se ukupni rashodi općeg proračuna izraženi udjelom u procijenjenom bruto domaćem proizvodu (BDP-u) godišnje smanjuju za najmanje 1 posto, Shafik se dotakla i samog udjela javne potrošnje u BDP-u. Uz napomenu o tome kako se javne financije moraju dovesti u red jer su trenutno neodržive te kako treba razmotriti rezanje plaća u javnom sektoru te prava iz mirovinskog i zdravstvenog osiguranja, Shafik je na sastanku s predstavnicima sindikata napomenula kako Hrvatska ima jedan od najvećih udjela ukupne javne potrošnje u Europi. Nakon što ju je predsjednik Matice sindikata, Vilim Ribić, u tom navodu ispravio, ističući da je to jedna o najmanjih javnih potrošnji u Europi, Shafik se ispravila te naglasila kako nije mislila na cijelu Europu nego na s Hrvatskom usporedive tranzicijske zemlje.

## **Dakle, ima li Hrvatska najveću javnu potrošnju u Europi i/ili u skupini tranzicijskih zemalja?**

Sukladno definiciji MMF-a (*Government Financial Statistics – (GFS, 2001)*) javni sektor u Hrvatskoj sastoji se od opće države i javnih poduzeća<sup>a</sup>. Opću državu moguće je podijeliti na središnju državu te regionalnu i lokalnu vlast<sup>b</sup>, a središnju državu dodatno dijelimo na proračunske korisnike i izvanproračunske fondove<sup>c</sup>. Dakle, ako zanemarimo rashode javnih poduzeća, koje je teško objediniti i precizno statistički promatrati najbliža aproksimacija javne potrošnje u nekoj zemlji bili bi rashodi konsolidirane<sup>d</sup> opće države.

Prilikom analize navedenih rashoda javlja se problem zbog činjenice da je moguće pronaći tri različite statistike o udjelu rashoda konsolidirane opće države u BDP-u. Tako na temelju *GFS 2001* metodologije jedne brojke objavljuje Ministarstvo financija (Mfin), a druge Hrvatska narodna banka (HNB), dok treće podatke na temelju *ESA 95* metodologije objavljuju europska statistička tijela poput *Eurostata* i *Ameca* (statističke baze Europske komisije).

Međutim, koje god od navedenih podataka uzeli u obzir, ni jedna od gore navedenih tvrdnji gdje Shafik ne drži vodu, što je jasno vidljivo u dolje prikazanoj Tablici 1. Ako uzmemo u obzir međunarodno usporedive podatke *Ameca*, onda Hrvatska u periodu od 2008. do 2012. ima prosječnu javnu potrošnju (rashode konsolidirane opće države) od 40,7 posto BDP-a, što je daleko ispod prosjeka EU 27 koji iznosi 49,4 posto. Kao što je navedeno na početku ovog teksta, veće rashode opće države ima pet tranzicijskih zemalja, dok manje imaju Latvija (40,5%), Litva (39,2%), Rumunjska (38,9%), Slovačka (38,4%) i Bugarska (37,9%).

Uzmemo li u obzir domaće izvore podataka, situacija se također bitno ne mijenja. Podaci Mfin-a pokazuju kako su u razdoblju od 2008. do 2011. rashodi konsolidirane opće države iznosili 39,7 posto, dok podaci HNB-a ukazuju na prosječne rashode od 41,5 posto<sup>1</sup>. Dakle, kao što je vidljivo iz Tablice 1., prema podacima HNB-a Hrvatska se penje samo za jedno mjesto pa se situacija bez obzira koje podatke promatrali bitno ne mijenja.

Kako bi se otklonila sumnja da su možda podaci HNB-a ili statističkih tijela EU-a pogrešni, u Tablici 1. prikazani su i podaci MMF-a koji se nešto malo drugačiji, ali Hrvatsku svrstavaju na isto mjesto kao i podaci HNB-a.

---

<sup>1</sup> Iako je riječ o istoj metodologiji objavljivanja podataka (GFS 2001), razlika je u tome što HNB kod objave svojih podataka rashode uvećava za neto nabavu nefinancijske imovine. Budući da u smislu Zakona o proračunu takve transakcije čine dio proračunskih rashoda, logično je da se one uračunaju u ukupnu potrošnju. Samim time, podaci HNB-a daju objektivniju procjenu javne potrošnje.

**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.	Hrvatska (podaci MFIN-a)	37,9	40,3	40,8	39,8	-	39,7
29.	Litva	37,2	43,7	40,8	37,4	36,8	39,2
30.	Rumunjska	39,3	41,1	40,1	37,9	36,1	38,9
31.	Slovačka	34,9	41,5	40,0	38,2	37,6	38,4
32.	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, Ministarstvo financija (Mfin), Hrvatska narodna banka (HNB), MMF

## Je li Shafik možda mislila na rashode središnje države?

Teško je povjerovati da bi visoka dužnosnica MMF došla u jednu državu neupućena ili s neprovjerenim informacijama. Možda je govoreći o javnoj potrošnji mislila na rashode središnje države?

Međutim, čak ni u tom slučaju njezine tvrdnje nisu točne!

Iz Tablice 2. zaista je moguće vidjeti kako RH ima najveći udio rashoda središnje države u skupini tranzicijskih zemalja. Međutim, bitno je napomenuti kako se ovdje ne radi o konsolidiranim podacima te kako ovi podaci zbog metodologije koju upotrebljava *Eurostat* nisu usporedivi s podacima HNB-a i Mfin-a.

*Tablica 2. Nekonsolidirani rashodi središnje države (% BDP-a)*

Poredak	Zemlja	2008	2009	2010	2011	Prosjek
1.	Velika Britanija	43,6	47,0	46,5	44,7	45,5
2.	Irska	34,8	39,8	58,7	40,9	43,6
3.	Malta	42,9	43,1	42,4	42,1	42,6
4.	Danska	36,1	41,4	41,9	42,5	40,5
5.	Grčka	37,5	41,3	39,9	39,4	39,5
6.	Cipar	36,8	39,2	38,6	38,4	38,3
7.	Hrvatska *	36,4	38,3	38,9	38,2	37,9
8.	Portugal	32,8	36,7	38,6	36,3	36,1
9.	Mađarska	32,7	34,1	33,4	33,8	33,5
10.	Slovenija	27,3	30,9	31,5	32,7	30,6
11.	Estonija	29,2	32,9	30,4	28,7	30,3
12.	Luksemburg	28,3	31,8	30,8	29,9	30,2
13.	Švedska	29,1	30,9	30,1	29,1	29,8
14.	Češka	28,6	30,7	30,0	29,4	29,7
15.	Belgija	28,7	29,9	29,6	30,3	29,6
16.	Nizozemska	27,2	30,7	31,3	28,9	29,5
17.	Rumunjska	29,0	29,6	29,6	26,4	28,7
18.	Italija	26,9	30,1	28,9	28,1	28,5
19.	Bugarska	28,6	30,7	27,8	26,6	28,4
20.	Finska	24,5	28,1	28,4	27,4	27,1
21.	EU 27	25,6	27,8	28,3	26,5	27,1
22.	Austrija	26,4	27,0	27,2	26,1	26,7
23.	Poljska	25,0	25,0	26,7	25,0	25,4
24.	Litva	21,9	25,4	25,2	23,4	24,0
25.	Latvija	23,6	24,4	25,5	21,9	23,9
26.	Francuska	22,0	23,1	24,4	22,4	23,0
27.	Slovačka	18,6	23,7	23,2	22,4	22,0
28.	Španjolska	15,8	20,1	19,2	17,1	18,1
29.	Njemačka	13,6	15,0	16,2	14,4	14,8

\*Podaci o nekonsolidiranim rashodima središnje države izračunati su zbrajanjem rashoda državnog proračuna uvećanog za neto nabavu nefinancijske imovine te rashoda izvanproračunskih fondova uvećanih za njihovu neto nabavu nefinancijske imovine.

Izvor: Eurostat, Mfin

Naime, središnja država prema *eurostatovoj* metodologiji ne uključuje fondove socijalne sigurnosti koji se izražavaju kao posebna stavka. Prema izvješću *Eurostata (Statistics in focus (52/2012))* jedine države u Tablici 2. koje rashode fondova socijalne sigurnosti objavljuju kao dio središnje države su Velika Britanija i Malta.

U slučaju Hrvatske fondovi socijalne sigurnosti (Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje, Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje te Hrvatski zavod za zapošljavanje) uključeni su u rashode središnje države, do 2007. kao izvanproračunski fondovi, a od 2007. kao dio državnog proračuna. Sukladno tome, jedini s Hrvatskom približno usporedivi podaci su oni Velike Britanije i Malte.

Iako se u *eurostatovoj* bazi podataka ne objavljuju konsolidirani podaci, u gore navedenom izvješću *Statistics in focus* provedena je analiza rashoda konsolidirane opće države u EU 27 zemljama, kao i podsektora opće države za 2011. godinu. Iz te analize je vidljivo kako su rashodi središnje države u promatranom skupu zemalja činili ukupno 17,9 posto BDP-a, odnosno 36,4 posto ukupnih rashoda opće države.

Ako u obzir uzmemo podatke Mfin-a i od ukupnih rashoda konsolidirane središnje države oduzmemo rashode fondova socijalne sigurnosti (socijalne naknade iz osiguranja, naknade za socijalnu pomoć te socijalne naknade za zaposlenike), onda dolazimo do podatka da su rashodi konsolidirane središnje države u 2011. u RH bili 19,8 posto BDP-a, odnosno 49,6 posto rashoda opće države. Ako pak rashodima konsolidirane središnje države dodamo iznos neto nabave nefinancijske imovine za državni proračun i izvanproračunske rashode te od tog iznosa oduzmemo naknade fondova socijalne sigurnosti dobivamo rashode od 20,8 posto BDP-a, odnosno 51,1 posto ukupnih rashoda opće države.

Iako ti podaci pokazuju da se RH nalazi iznad prosjeka EU 27 zemalja, veći udio rashoda središnje države u rashodima opće države (bez obzira koji od ranije objašnjenih izračuna uzeli u obzir) u skupini tranzicijskih zemalja imaju Češka i Estonija dok se vrlo blizu nalaze Slovenija, Latvija, Litva i Mađarska. Ako se u obzir uzme činjenica prikazana u Tablici 1. da od Hrvatske veće ukupne rashode opće države imaju Češka, Slovenija i Mađarska te prema nekim podacima i Estonija onda se može zaključiti kako te zemlje imaju i veće rashode konsolidirane središnje države izražene u postocima BDP-a. Dakle, ni u ovom slučaju teze predstavnice Međunarodnog monetarnog fonda nisu održive.

Kod analize rashoda središnje države potrebno je u obzir uzeti i veličinu lokalne države. Naime, prema podacima Eurostata prosječni udio rashoda lokalne države u EU 27 skupini zemalja 2011. je iznosio 11,9 posto BDP-a. U skupini tranzicijskih zemalja najniži udio lokalne države u BDP-u ima Bugarska i to 6,7 posto dok sve ostale tranzicijske zemlje imaju udjele veće od 9 posto BDP-a. U skupini EU 27 zemalja prednjače Danska (37,3%) i Švedska (25,2), a od tranzicijskih zemalja Poljska (14,1) te Mađarska (11,5).

S druge strane, rashodi lokalne države u RH prema podacima Mfina te su iste godine bili na razini od 5,3 posto BDP-a.

Navedeno ukazuje na visok stupanj centralizacije rashoda u RH pa je tu činjenicu potrebno imati na umu kada se uspoređuju rashodi središnje države u RH i drugim zemljama.

## **S podacima oprezno, a s njihovom interpretacijom još opreznije**

Iako se Hrvatska još uvijek u nekim segmentima premalo uspoređuje s međunarodnim okruženjem, ovaj primjer pokazuje da postoji određen broj pokazatelja koji se kod međunarodnih usporedbi uzimaju zdravo za gotovo, a njihovoj interpretaciji pristupa se vrlo usko, ne uzimajući u obzir brojne specifičnosti određene zemlje.

Prije svega potrebno je naglasiti kako u svijetu nema jednoznačnog sadržaja javnog sektora jer on varira od države do države te je svaka usporedba podataka djelomično ograničena. Veličina ukupnog javnog sektora i usporedba među zemljama nije precizno mjerljiva zbog razlika u veličini i opsegu zemalja, strukturi i vrsti njihovih aktivnosti, uređenju (unitarne ili savezne države), demografskim i zemljopisnim obilježjima te, posebice, različitim metodologijama i definicijama javnog i državnog sektora.

Uz to treba imati na umu i upitnost koliko su zapravo rashodi određenih razina države pouzdani pokazatelj opsega javnih djelatnosti. Primjerice, isplata subvencija i davanje poreznih povlastica u konačnici bi trebali rezultirati istim efektima. Međutim, dok subvencije povećavaju rashode, kod poreznih povlastica to nije slučaj. Sukladno tome, izravna usporedba među zemljama može više poslužiti kao ilustracija stanja, a ne čvrsto polazište za donošenje zaključaka ili, još gore, vođenje cjelokupne ekonomske politike neke zemlje. Dakle, mogli bismo zaključiti kako s podacima treba oprezno jer se pogreške dešavaju i najboljima.

## **Strukturne reforme na hrvatski način = smanjenje plaća**

Također, kada se govori o javnom sektoru u Hrvatskoj trebalo bi imati na umu jednu važnu činjenicu. Naime, još se istraživanjem Instituta za javne financije iz 2010. pod nazivom „Analiza sustava zaposlenih u hrvatskom javnom sektoru“ došlo do zaključka kako u Hrvatskoj nije problem prevelik udio države u ukupnom gospodarstvu, već njena neefikasnost. Navedenu tezu je potvrdilo i istraživanje „Dijagnostikom prepreka rasta do nove politike rasta“, koje je provelo 14 mladih znanstvenika iz cijele Hrvatske uz mentorstvo profesora Bičanića i Franičevića s Ekonomskog fakulteta u Zagrebu.

Sigurno je da u određenim dijelovima javnog sektora troškovi ne opravdavaju kvalitetu usluga te postoje velike šanse za racionalizaciju i povećanje efikasnosti. Također, činjenica je da se prema podacima Eurostata Hrvatska sa stopom zaposlenosti<sup>2</sup> od 52,4 posto u 2011. nalazi na posljednjem mjestu u skupini EU 27 zemalja što stvara pritisak na smanjenje ukupne javne potrošnje.

---

<sup>2</sup> Stopa zaposlenosti izračunata je prema Anketi o radnoj snazi (LFS), a zaposlenim se smatra svaka osoba od 15 do 64 godine koja je tijekom referentnog tjedna radila najmanje jedan sat za plaću ili je bila privremeno odsutna s takvog posla.

Nažalost, u Hrvatskoj se već godinama priča o strukturnim reformama (usput rečeno, za koje nitko ne zna što su i kako bi trebale biti provedene), a od tih reformi u javnom sektoru provedeno je gotovo ništa, odnosno ništa značajno što bi utjecalo na povećanje efikasnosti.

Iz tog bi se moglo zaključiti kako problem neefikasnosti ni jednoj Vladi do sada nije bilo u fokusu djelovanja ili pak nijedna Vlada nije bila dovoljno stručna i sposobna da se pozabavi navedenim. Što god bio razlog, on je porazan za Hrvatsku, međutim, još je više porazno da se situacija vrlo vjerojatno neće promijeniti sve dok se može linearno i bez ikakve analize smanjivati rashode i to, naravno, ponajprije rashode za zaposlene. U konačnici to je za Vladu i najlakši način.

Nastavkom ovakvih dosadašnjih „strukturnih reformi“ problem neefikasnosti može se samo pogoršati, baš kao i problem zaposlenosti te same strukture zaposlenih u javnom i državnom sektoru. Jer, na koji način očekivati od sveučilišnog profesora, znanstvenog djelatnika ili bilo kojeg zaposlenika javnih i državnih službi da se svom radu posvećuje s marljivošću i potpunom predanošću ako je taj rad svake godine sve manje cijenjen.

---

<sup>a</sup> Javna poduzeća se mogu podijeliti na financijska javna poduzeća i nefinancijska javna poduzeća. Prva skupina se dodatno dijeli na Monetarna financijska javna poduzeća i nemonetarna financijska javna poduzeća. U monetarna se ubrajaju Hrvatska narodna banka, Hrvatska banak za obnovu i razvoj, Hrvatska poštanska banka, Croatia osiguranje, Croatia banka, dok u nemonetarna finacijska javna poduzeća ulazile Hrvatska agencija za nadzor financijskih usluga, Financijska agencija te Središnje klirinško depozitarno društvo. U nefinancijska javna poduzeća pak ulaze HŽ, Hep, Hrvatske šume, Jadrolinija, Hrvatska pošta, HAC itd.

<sup>b</sup> Regionalnu vlast čine županije i Grad Zagreb, te županijski izvanproračunski korisnici, dok lokalnu vlast sačinjavaju općine, gradovi te trgovačka društva u njihovom vlasništvu – komunalna i nekomunalna.

<sup>c</sup> Izvanproračunski fondovi u RH su: Hrvatske vode, Hrvatske ceste, Fond za zaštitu okoliša i energetsku učinkovitost, Agencija za osiguranje štednih uloga i sanaciju banaka, Agencija za upravljanje državnom imovinom.

<sup>d</sup>Prema metodologiji GFS 2001, konsolidacija je metoda prikazivanja statistike za skup jedinica kao da čine jednu jedinicu. Konsolidacija uključuje eliminiranje svih transakcija i dužniko-vjerovničkih odnosa za jedinice koje se konsolidiraju. Sukladno tome konsolidirana razina prihoda i rashoda, a i veličina opće i središnje države, npr. u bruto domaćem proizvodu, bit će znatno drugačija od nekonsolidirane. (DZS – metodološka objašnjenja)