

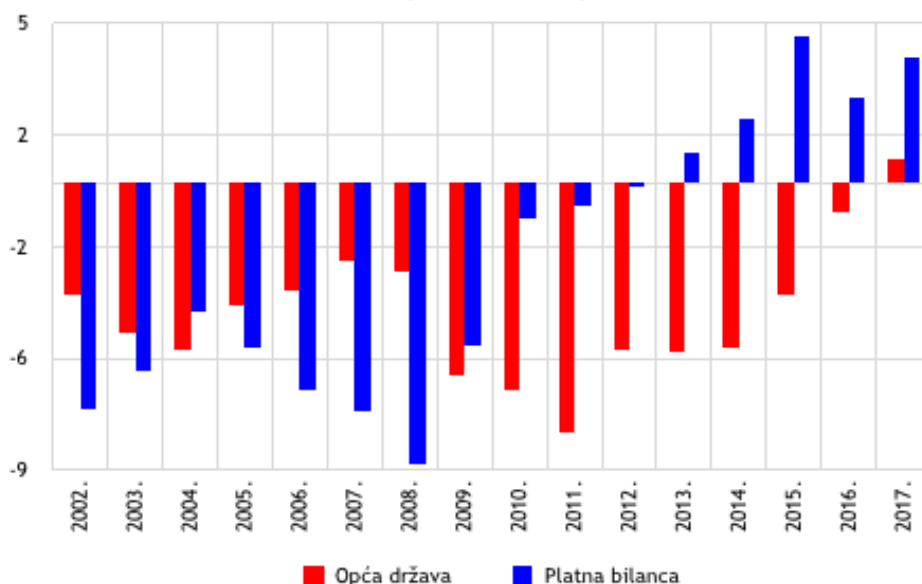
Država - Brojke i Slova

Željko Rohatinski
www.macropuls.hr

„Više smo zaradili nego potrošili“ nije baš uobičajeni način iskazivanja fiskalnog suficita, niti čvrsta osnova za najavu budućih poreznih rasterećenja. Ipak, neovisno o terminološkim nepreciznostima i političkoj retorici, činjenica je kako je u Hrvatskoj u 2017. godini ostvaren suficit proračuna konsolidirane opće države na razini od 0,8% BDP-a, uz istodobni suficit tekućih transakcija bilance plaćanja od 3,9% BDP-a. Time je zemlja po prvi put izašla iz sfere „dvojnog deficita“ (Slika 1.) i u kombinaciji s rastom BDP-a od 2,8% stabilizirala iznos i smanjila razmjer relativne javne i inozemne zaduženosti. Pokazatelj je to odgovornijeg pristupa ekonomske politike problematici makroekonomskih (ne) ravnoteža u uvjetima pojačane konjunktura na tržištu EU, povećanja raspoloživih dohodaka i potrošnje stanovništva u zemlji, te još uvijek vrlo niskih kamatnih stopa. Relevantni pomak, ali ne i okvir lišen problema. Jer, kako kaže stara izreka, „vrag je u detaljima“.

„Više smo zaradili nego potrošili“ nije baš uobičajeni način iskazivanja fiskalnog suficita, niti čvrsta osnova za najavu budućih poreznih rasterećenja. Ipak, ostvarenjem proračunskog suficita Hrvatska je napokon izašla iz sfere „dvojnog deficita“. To je relevantan pomak, no problemi su i dalje prisutni jer - „vrag je u detaljima“.

FISKALNI I PLATNOBILANČNI SALDO
(u %-tku BDP-a)



Slika 1. Hrvatska u 2017. ušla u sferu „dvojnog suficita“

IZVORI: DZS, MF, HNB



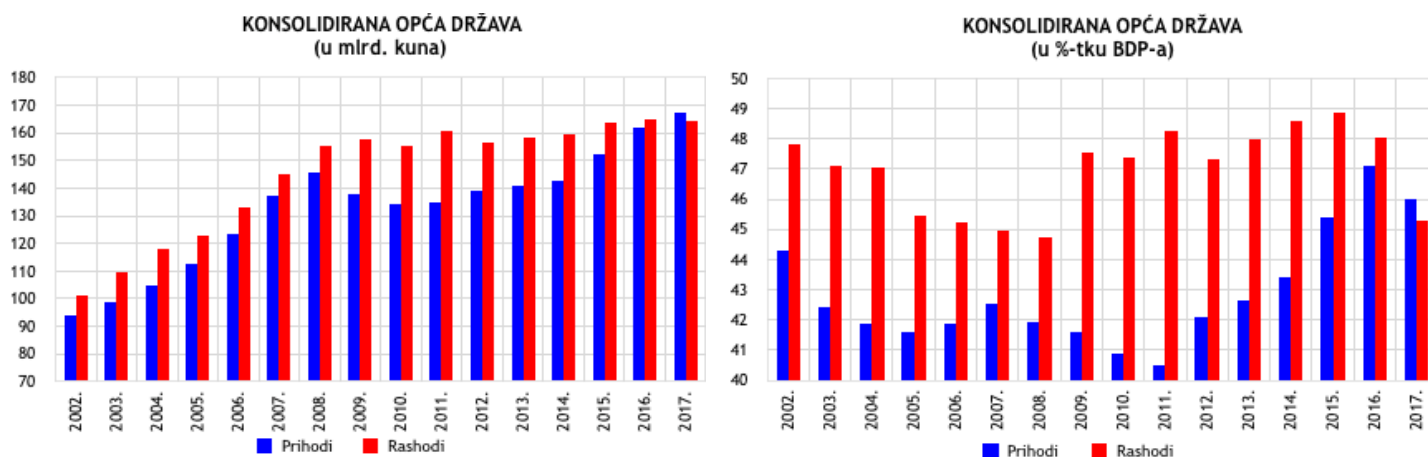
Ukupni prihodi konsolidirane opće države dosegli su u 2017. godini 167,2 mlrd. kuna i povećani su u odnosu na prethodnu godinu za 4,4% (5,6 mlrd. kuna) (Slika 2.). To je prvenstveno bio rezultat povećanja prihoda po osnovi poreza na potrošnju za 5,5% (3,8 mlrd. kuna), u okviru čega su prihodi od PDV porasli za 5,3%, trošarine na naftne derivate bile su veće za 3,3%, a trošarine na uvoz automobila za čak 19,2%. Sve zajedno odražava i odgovarajuće promjene u strukturi potrošnje. Pored povećanja neto plaća te potrošnje inozemnih turista, snažan doprinos tome dali su i neto transferi sekundarnih dohodaka povećane populacije iz inozemstva koji su u 2017. godini iznosili 1,8 mlrd. eura (rast od 33,3%) i koji su – unatoč relativnoj stagnaciji salda u razmjeni roba i usluga s inozemstvom – omogućili istodobno povećanje suficita tekućih transakcija bilance plaćanja s 1,2 mlrd. eura na 1,9 mlrd. eura. Nasuprot tome, sukladno promjenama u poreznom sustavu, direktni porezi (na dohotke i imovinu) su stagnirali (rast od 0,2%), dok su se socijalni doprinosi, korespondentno kretanju bruto plaća i smanjenju porezne presije, povećali za 4,1% (1,7 mlrd. kuna).

Usporedo s takvim kretanjima u sferi prihoda, ukupni rashodi konsolidirane opće države smanjili su se za 0,3%, iznosivši 164,4 mlrd. kuna (Slika 2.). U tome su kapitalni rashodi bili manji za 16,6% (2,9 mlrd. kuna), unutar kojih su investicije smanjene za 16,1% (1,9 mlrd. kuna), dok su izdaci za kamate bili niži za 9,7% (1 mlrd. kuna), ostavljajući prostor za povećanje izdataka prema sektoru stanovništva. Naknade zaposlenim u javnom sektoru povećale su se za 4,3% (1,7 mlrd. kuna), a socijalne naknade porasle su za 2,1% (1,1 mlrd. kuna). Sukladno općim ekonomskim kretanjima, izdaci države za robe i usluge povećani su u 2017. godini za 2,9% (0,8 mlrd. kuna).

Ukupni prihodi konsolidirane opće države dosegli su u 2017. godini 167,2 mlrd. kuna i povećani su u odnosu na prethodnu godinu za 4,4% (5,6 mlrd. kuna), dok su se ukupni rashodi smanjili za 0,3% te su iznosili 164,4 mlrd. kuna.

Slika 2. Kretanje prihoda i rashoda konsolidirane opće države

IZVORI: DZS, MF

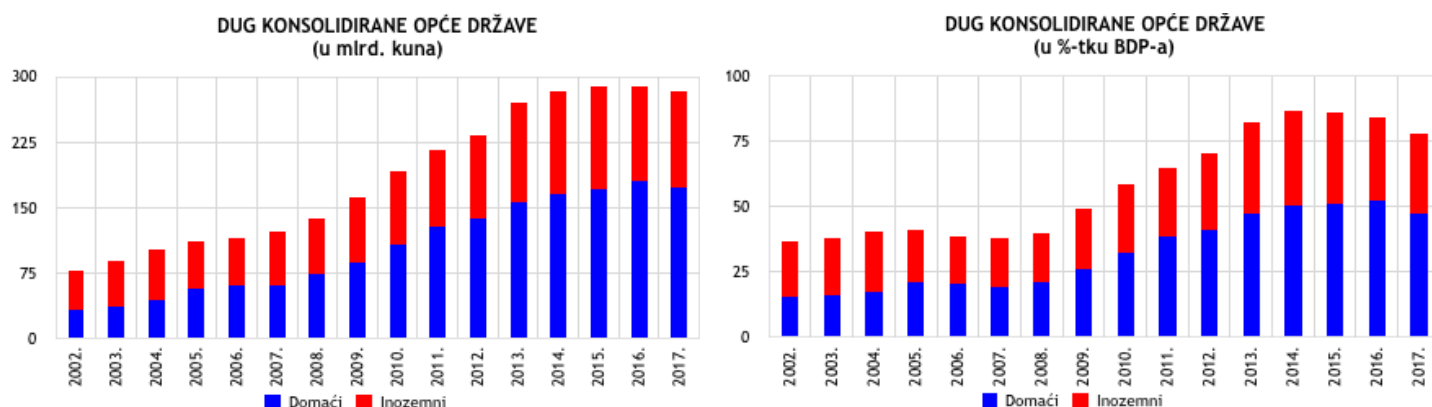




Otklanjanje tekućeg fiskalnog deficita u kombinaciji s padom kamatnih stopa, omogućilo je – nakon njegove prethodne stabilizacije tijekom 2016. – i smanjenje javnog duga koji je krajem 2017. iznosio 283,5 mlrd. kuna (5,6 mlrd kuna manje nego krajem prethodne godine), posebno duga prema domaćem financijskom sektoru koji se smanjio za 8,4 mlrd. kuna te je iznosio 172,8 mlrd. kuna (Slika 3.). Uz snažnu tendenciju pada kamatnih stopa te prinosa na obveznice RH nominirane u eurima i kunama za sve rokove dospijeća, to ne samo da je olakšalo financiranje države već je omogućilo i intenzivnije približavanje odgovarajućim kriteriju konvergencije unutar EU (Slika 4.).

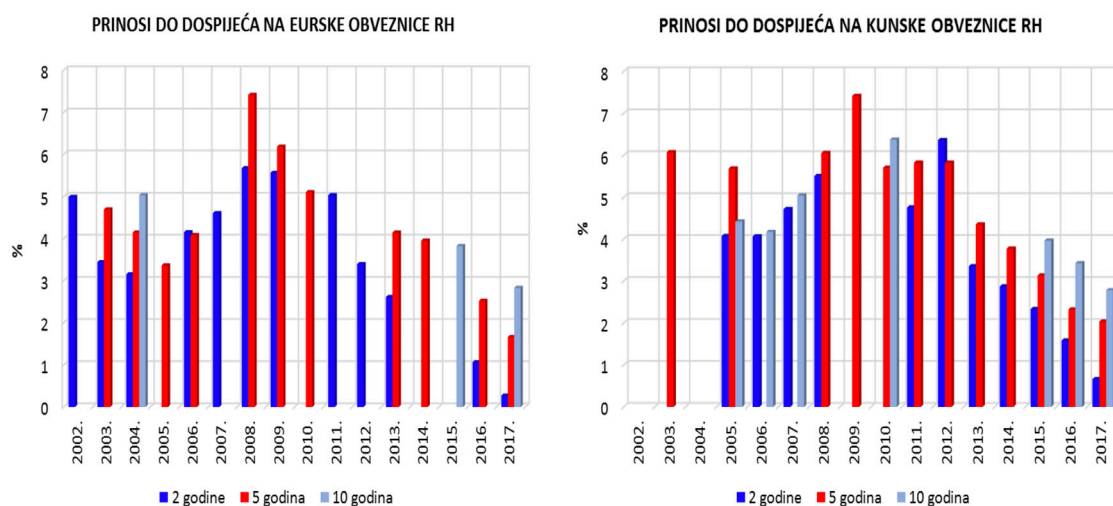
Slika 3. Stabilizacija i smanjenje javnog duga

IZVORI: DZS, MF, HNB



Slika 4. Zamjetan pad prinosa na obveznice RH olakšao financiranje države

IZVORI: HNB



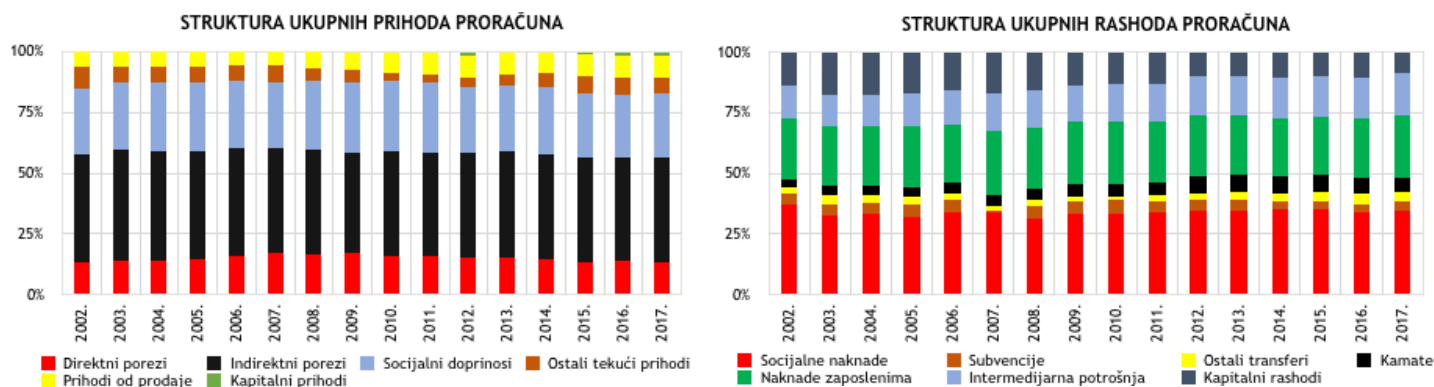


Međutim, unatoč kratkoročnim činiteljima determiniranim razlikama u kretanju pojedinih komponenti ukupnih prihoda i rashoda konsolidirane opće države tijekom 2017. godine, takva kretanja naravno nisu mogla značajnije promijeniti dugoročno formirane strukturne odnose unutar tih kategorija (Slika 5.). Odnose koji bitno određuju karakter i ulogu fiskalne sfere u funkcioniranju hrvatske ekonomije.

Neovisno o povremenim promjenama poreznih stopa, prihodna strana proračuna dominantno je određena indirektnim porezima (prosječno 43,4% ukupnih prihoda) te je u osnovi izrazito prociklična, što se samo dijelom neutralizira većom stabilnošću direktnih poreza (15,1%) i socijalnih doprinosa (27,5%). Uslijed toga, udio proračunskih prihoda u BDP-u oscilira između 44,3%, s početka ekspanzivne faze ciklusa hrvatske ekonomije iz 2002., do samo 40,5% na vrhuncu krize (2011.), dok je u 2017. ponovno povećan na 46,0%.

Slika 5. Dugoročno formirani strukturni odnosi prihoda i rashoda proračuna se ne mijenjaju

IZVORI: MF



S druge strane, proračunski rashodi, u čijoj strukturi naknade zaposlenima u javnom sektoru i socijalne naknade prosječno čine 58,6% ukupnih rashoda, relativno su rigidni, tako da se, ovisno o fazi ciklusa, „financijska konstrukcija“ zatvara neto zaduživanjem države i promjenama udjela državnih investicija u strukturi ukupnih rashoda, i to s 11,5% iz 2002. i 13,0% 2008., na samo 5,97% prošle godine. Posljedično, odnos javnog duga i BDP-a kontinuirano je rastao, s 36,6% (2002.) na 86,6% (2014.), nakon čega se smanjio na 78,0% 2017. godine (Slika 3. – desno). Povezano s time rastao je i udio rashoda za kamate u strukturi ukupnih proračunskih rashoda s 3,7% (2002.) na 7,2% (2015.) i – u uvjetima rekordno niskih kamatnih stopa – na još uvijek visokih 5,9% (2017.), apsorbirajući 83% ukupnog prirasta BDP-a u tom razdoblju.

Prihodna strana proračuna dominantno je određena indirektnim porezima te je u osnovi izrazito prociklična, dok su proračunski rashodi relativno rigidni pa se, ovisno o fazi ciklusa, „financijska konstrukcija“ zatvara neto zaduživanjem države i promjenama udjela državnih investicija u strukturi ukupnih rashoda.

Čak i u uvjetima rekordno niskih kamatnih stopa, udio rashoda za kamate u strukturi ukupnih proračunskih rashoda iznosio je u 2017. visokih 5,9%, apsorbirajući 83% ukupnog prirasta BDP-a u tom razdoblju.



Kada se čak i uzmu u obzir slučajevi porezne evazije te neracionalnosti u potrošnji uvjetovane socijalnim, političkim i drugim razlozima – ili „unutarne rezerve sustava“ – očito je da je postojeći fiskalni sustav (i njime determinirana fiskalna politika) u Hrvatskoj izrazito nefleksibilan, posebno u relativno stacionarnim uvjetima. Teško da može potpunije ostvarivati svoju socijalnu, a pogotovo ne razvojnu ulogu. Njegova imanentna ograničenja može ublažiti jedino vrlo visok i uravnotežen (održiv) rast ukupne ekonomske aktivnosti, mnogo viši od postojećih 2 do 3 posto godišnje. Posebice u kontekstu aktualnih demografskih kretanja u zemlji te materijalnih i financijskih odnosa na inozemnim tržištima.

Kako ostvariti takav rast u postojećim uvjetima i koja u tome može biti uloga fiskalne politike (države) pitanje je na koje nema jednostavnog, a posebno ne jedinstvenog odgovora. Mainstream pristup koji polazi od koncepcije globalnog tržišta s potpuno slobodnim kretanjem kapitala, radne snage te roba i usluga, koji svodi ulogu „nacionalne“ države na formiranje što konkurentnijeg geografskog prostora za poslovanje privatnog sektora, prvenstveno se zalaže za smanjivanje porezne presije (posebno na bruto troškove rada) i konzistentno tome na racionalizaciju ukupne rashodne strane proračuna, uključujući privatizaciju što većeg dijela aktualno ili potencijalno komercijalnih djelatnosti države.

Alternativni pristup ističe pak bitno različit položaj pojedinih aktera na globalnom tržištu u financijskom, tehnološkom i svakom drugom smislu, te otuda potrebu da država aktivno podrži razvoj svoje u prosjeku manje razvijene „nacionalne“ ekonomije (bez obzira na oblik vlasništva) putem relativnog povećanja kapitalnih rashoda i posebno investicija. Ne samo zato što je ta ekonomija dominantni porezni obveznik, već i zbog činjenice da kretanja na globalnom tržištu, na koje mala zemlja nema veći utjecaj, na kraju uvijek imaju „lokalne“ konzekvence. Financijski prostor za takve aktivnosti moguće je ostvariti općom racionalizacijom i preraspodjelom nekapitalnih rashoda proračuna s naglaskom na povećano izdvajanja za obrazovanje i aplikativna istraživanja, restrukturiranjem dijela javnog duga, a po potrebi i ponovnim privremenim ulaskom u sferu propisima EU „dozvoljenog“ i kontroliranog proračunskog deficita.

Međutim, za takav je pristup potreban mnogo veći stupanj konzistentnosti i međusobne usklađenosti fiskalne i monetarne politike, politike dohodka i politike tehnološkog razvoja nego što je to slučaj u pristupu jednostavnog smanjenja porezne presije i prepuštanja tržištu funkcija alokacije i namjenske upotrebe oslobođenih sredstava uz istodobno privlačenje novih stranih investicija. Štoviše, za takvu politiku nužno je uspostaviti i širi društveni konsenzus o ciljevima i modalitetima budućeg tehnološki propulzivnog i izvozno orijentiranog razvoja. Težak zadatak za interesno i ideološki podijeljenu te aferama opterećenu zemlju.

Zbog svoje nefleksibilnosti postojeći fiskalni sustav teško može potpunije ostvarivati svoju socijalnu, a pogotovo razvojnu ulogu. Ta ograničenja može ublažiti jedino vrlo visok i uravnotežen (održiv) rast ukupne ekonomske aktivnosti, mnogo viši od postojećih 2 do 3 posto godišnje, posebno u kontekstu aktualnih demografskih kretanja u zemlji te materijalnih i financijskih odnosa na inozemnim tržištima.

Nužan je mnogo veći stupanj konzistentnosti i međusobne usklađenosti fiskalne i monetarne politike, politike dohodka i politike tehnološkog razvoja nego što je to slučaj u pristupu jednostavnog smanjenja porezne presije i prepuštanja tržištu funkcija alokacije i namjenske upotrebe oslobođenih sredstava uz istodobno privlačenje novih stranih investicija.

Težak zadatak za interesno i ideološki podijeljenu te aferama opterećenu zemlju.

Zagreb, 12.05.2018
Broj 07

Željko Rohatinski
www.macropuls.hr

MACROPULS
