

ANALIZA FISKALNIH I GOSPODARSKIH UČINAKA PREDIZBORNIH PROGRAMA NAJZNAČAJNIJIH HRVATSKIH POLITIČKIH OPCIJA

Uoči hrvatskih parlamentarnih izbora, političke opcije s najvećom prilikom za formiranje nove izvršne vlasti objavile su svoje političke programe. Analiziramo učinke rješenja koje nude za idući četverogodišnji mandat. HDZ i SDP već su vodili Vlade u posljednjem desetljeću pa se njihova obećanja za iduće četiri godine mogu staviti i u kontekst njihovih dosadašnjih političkih rezultata.

Programi ponuđeni biračima su konkretni u obećanjima, taksativno navode prijedloge izmjena unutar poreznog sustava te rješenja za poticanje gospodarstva i ulaganja, ali bez jasno izražene tendencije prema smanjenju ukupne potrošnje državnog aparata ili udjela države u ukupnom gospodarstvu.

Domovinski pokret Miroslava Škore kao svojevrsni temelj gospodarskog programa ističe smanjenje udjela državne potrošnje u BDP-u za jedan postotni bod svake godine te procjenjuje da bi se državna potrošnja u četiri godine mandata smanjila za 15 milijardi kuna, što je vrlo konkretna mjera, ali nedostaje plan kako će se to smanjenje potrošnje postići – zadržavanjem državne potrošnje na istoj razini uz nadu u rast BDP-a u idućim godinama, ili pak rezanjem rashoda državnog aparata.

HDZ i Restart koalicija imaju vrlo slične programe, bazirane na inkrementalnom pristupu promjenama, odnosno malim promjenama bez značajnijih reformskih zahvata. Zajednička značajka objavljenih programa dva najveća politička takmaca, HDZ-a i Restart koalicije je i vjera u rast ekonomije i stabilnost javnih financija, što se može pročitati iz najave rezanja poreznih stopa poreza na dobit, dohodak i PDV-a uz istovremeno povećanje mirovina, dječjih doplata, roditeljskih naknada i ulaganja u znanost, kulturu, sport ili braniteljska prava.

Programi koji su navedeni ne odgovaraju na trenutnu ekonomsku situaciju nego se temelje na nadi kako će ekonomske posljedice Covid-19 krize brzo sanirati u cijelom svijetu te kako će globalna ekonomija rasti na jeftinom novcu i iduće četiri godine.

HDZ

HDZ u dokumentu koji iscrpno prezentira planove za iduće četiri godine samo za otvaranje novih 110.000 radnih mjesta i povećanje mirovina za 10 posto planira uložiti 14 milijardi kuna dodatne državne potrošnje. Istovremeno najavljuju niži porez na dohodak te ukidanje poreza na promet nekretninama, a to bi lokalne jedinice mogle

osjetiti na padu prihoda i do 1,5 milijardu kuna, kao i nižu stopu poreza na dobit za tvrtke koje ostvaruju do 7,5 milijuna kuna prihoda godišnje.

Porezom na dobit prikupi se oko 8,5 milijardi kuna godišnje, a porezna stopa za male tvrtke već je smanjena s 20 na 12 posto. HDZ je obećava smanjiti na 10 posto. Utjecaj takvog poteza teško je izračunati jer se u slučaju ovog poreznog oblika pokazalo da manja porezna stopa donosi više prihoda, a porez na dobit i uvelike ovisi o gospodarskim kretanjima.

Ako se kriza uzrokovana gašenjem ekonomije povodom korona krize ne pokaže kratkoročnom, prihodi od poreza na dobit mogli bi se i prepoloviti, što bi značilo pad prihoda državnog proračuna za nekoliko milijardi kuna.

Naposljetku tu je i obećanje o manjem PDV-u na svu hranu, odnosno smanjenju porezne stope s 25 posto na 13 posto. Smanjenje tereta ovog poreznog oblika koji u proračun donosi više od 50 milijardi kuna svake godine na dio prehrambenih artikala pokazalo se neuspješnim u rušenju cijena, a država bi njegovim daljnjim smanjenjem mogla izgubiti još najmanje dvije milijarde kuna prihoda.

Tako kroz samo nekoliko točaka programa HDZ obećava rast državnih rashoda od 14 milijardi kuna uz potencijalni pad prihoda veći i od šest milijardi kuna. HDZ tako predlaže mjere koje koštaju oko 20 milijardi kuna, odnosno više od 13 posto prošlogodišnjeg proračuna. U većini poticajnih mjera računa se na povlačenje sredstava iz EU fondova, a to je proces za koji je potreban intenzivan rad i vrijeme.

RESTART KOALICIJA

Restart koalicija u izbore ulazi s očekivanjima pada BDP-a za 10 posto i deficita proračuna od 25 milijardi kuna te rasta udjela javnog duga u BDP-u za 14 postotnih bodova. Osnova njihova programa izmjena u poreznom sustavu vrlo je slična onoj iz HDZ-ovog dokumenta. I tu se spominje niži porez na dohodak, revidiranje poreza na dobit i izmjene međustopa unutar PDV-a.

Restart koalicija podigla bi neoporezivi dio osobnoga odbitka na 5.000 kuna, a lokalnim jedinicama ponudili bi kompenzaciju tako da im se u cijelosti prepuste prihodi Fonda za fiskalno izravnanje, koji bi se punio od prihoda od PDV-a.

Njihovo rješenje još je radikalnije od HDZ-ove olakšice jer bi se podizanjem neoporezivog dijela osobnog odbitka za 25 posto krug od 1,7 milijuna građana koji već ne plaćaju porez na dohodak povećao za minimalno 250.000 ljudi. Samo bi 105 tisuća umirovljenika plaćalo porez na dohodak i manje od 600.000 zaposlenika pa se opravdano postavlja pitanje ima li smisla uopće zadržavati ovaj porezni oblik ako se primjenjuje na tek 17,5 posto građana.

Restart koalicija bi nadoknadila lokalnim jedinicama gubitak najizdašnijeg prihoda prihodima od PDV-a kojima bi punila Fond za fiskalno izravnanje, međutim i u sustavu PDV-a predlažu bitne izmjene. Tako bi međustopu poreza na dodanu vrijednost na usluge smještaja i ugostiteljstva u turizmu, te na sve proizvode i usluge na koje se danas primjenjuje stopa od 13 posto smanjili na 10 posto, a to bi obuhvatilo i cijenu većine hrane, električne energije i dodatnih režijskih troškova. To rješenje koštalo bi gubitak prihoda od nekoliko milijardi kuna. Ukupni efekt na proračun mogao bi biti i veći od šest milijardi kuna.

Predlažu i ukidanje poreza na dobit na reinvestiranu dobit u svrhu poticanja privatnih investicija, smanjenje poreza na isplaćenu dividendu i dobit na stopu od 10 posto te vraćanje oslobođanja od plaćanja poreza na kupnju prve nekretnine. Kroz spomenute porezne izmjene rasterećenja za građane bila bi teška najmanje šest milijardi kuna. I dok HDZ obećava rast svih mirovina za 10 posto, Restart koalicija nudi zajamčenu mirovinu od 70 posto osobne prosječne plaće za osiguranike s punim stažem osiguranja. U Hrvatskoj je prema podacima Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje nešto manje od 20 posto umirovljenika s punim radnim stažom, a njihova prosječna mirovina iznosi 59 posto prosječne plaće. Podizanje mirovina za ovu skupinu građana koja broji 250 tisuća koštalo bi oko 200 milijuna kuna godišnje.

DOMOVINSKI POKRET

Domovinski pokret donosi originalnije ideje, što se i očekuje od nekoga tko tek pretendira postati sastavni dio političkog *establishmenta*. Osim konkretnog obećanja o smanjenju udjela državne potrošnje u ekonomiji za 15 milijardi kuna tijekom mandata, obećavaju *due diligence* državne imovine, ali i promjenu stava prema obnovljivim izvorima energije u smjeru poticanja hidroenergije, u odnosu na poticanje vjetroparkova.

Kod porezne politike Domovinski pokret planira povećati dio osobnog odbitka koji se odnosi na uzdržavanu djecu i svakom djetetu osigurati dječji doplatok koji ne smije biti socijalna kategorija. Poslodavce koji zaposle osobe koje ostanu bez posla nakon navršenih 50 godina života i prijavljene su na HZZ oslobodit će plaćanja doprinosa na plaću pet godina. Ukinut će oporezivanje dohotka od kapitala na ime isplate dividendi i zadržane dobiti te oporezivanje kapitalnog dobitka pod određenim uvjetima. Porez na dobit smanjit će na 12 posto, ukinuti akontacije i osloboditi plaćanja poreza na reinvestiranu dobit.

Domovinski pokret predlaže i neka vrlo konkretna rješenja usmjerena na veću pravnu sigurnost i jasnoću kad je u pitanju važna interakcija poduzetnika i poreznih vlasti. Niža stopa poreza na dobit i za velike tvrtke mogla bi donijeti minus u državnoj kasi za nekoliko milijardi kuna dok je izmjena administrativnih pravila mjera koja utječe na tekuću likvidnost proračuna, ali ne i njegovu izdašnost.

LICITACIJA MINIMALNOM PLAĆOM

Političke opcije u svojim se programima nadmeću tko će obećati veću minimalnu plaću. Tako HDZ ističe podizanje minimalne plaće za 1.000 kuna na 4.250 kuna, SDP je umjereniji i obećava 4.000 kuna uz napomenu da minimalna plaća ne smije biti niža od 60 posto medijalne plaće, a odrekao bi se naplate polovine obveznih doprinosa na isplatu tih plaća, dok bi Domovinski pokret podigao minimalnu plaću na 5.000 kuna.

Valja istaknuti da podizanje minimalne plaće predstavlja teret isključivo privatnom sektoru, odnosno poslodavcima, a proračun čak može i profitirati od veće minimalne plaće kroz veće prihode od obveznih doprinosa.

U Hrvatskoj je prije pandemije koronavirusa oko 130 tisuća ljudi radilo za minimalnu plaću u tvrtkama, a još toliko zaposlenika imalo je primanja niža od 4.200 kuna. U tom smislu podizanje minimalne plaće za 1.000 kuna značilo bi opterećenje poslodavcima od najmanje 150 milijuna kuna, a podizanje minimalne plaće na 5.000 kuna stvorilo bi obveze teške barem 300 milijuna kuna.

Iz toga je jasno da se za podizanje minimalne plaće moraju stvoriti preduvjeti, odnosno pokrenuti ekonomija kako se dobra namjera političara da pomognu onima s najnižim primanjima ne bi pokazala kao povod za smanjenje broja zaposlenih upravo u toj skupini radnika.

PRIJAŠNJI REZULTATI GLAVNIH AKTERA U IZVRŠNOJ VLASTI

Najveća politička stranka unutar Restart koalicije – SDP, vodila je državu od 2011. do 2015. godine. U tom je mandatu, čiji je početak obilježio kraj globalne recesije, Hrvatska ostala zabilježena kao država s najduljom recesijom u Europi. Država se zbog nesklonosti Vlade Zorana Milanovića rezovima državne potrošnje nametnula kao preveliko opterećenje poljuljanom privatnom sektoru pa su stope BDP-a padale još i 2014. godine kada je cijela Europa bilježila rast. Vlada je manjak u proračunu nadoknađivala zaduživanjem po nepovoljnim uvjetima, koje je u četiri godine povećalo javni dug za 72,6 milijardi kuna, što je dodatno smanjilo konkurentnost domaćeg gospodarstva i otežalo mu rast. Valja napomenuti da su u izračun javnog duga u tom periodu uvrštena i zaduženja dijela državnih tvrtki pod pritiskom EU. Zaključno, u Milanovićevom mandatu izostali su značajniji rezovi, a Hrvatska je nastavila svoj put prema začelju EU.

Rast globalne ekonomije, snižavanje kamatnih stopa na europskom tržištu i oporavak gospodarskih partnera dočekao je HDZ, kada su 2015. godine preuzeli vlast. Konsolidacija javnih financija i smanjenje udjela javnog duga u BDP-u najznačajniji je rezultat Vlade HDZ-a u posljednjih pet godina, ali po pitanju rasta gospodarstva Hrvatska je i dalje zaostala za ostalim zemljama EU-a i nije u dovoljnoj mjeri iskoristila povoljne ekonomske prilike. Rumunjska je tako prestigla Hrvatsku po BDP *per capita*

i po mjerenoj kupovnoj moći ne zato što smo mi nazadovali već stoga što je BDP te istočno europske ekonomije rastao po stopama višima od pet posto BDP-a dok se Hrvatska zadovoljila rastom od tri posto BDP-a i to nastalim na potrošnji naših turističkih gostiju.

Novac je bio povijesno jeftin, a narudžbe za domaće gospodarstvo rastle su na krilima visokih stopa rasta unutar EU-a. Ipak, naš je rast BDP-a i dalje ostvaren isključivo na potrošnji i turizmu dok se investicije kao najzdravija komponenta rasta BDP-a nisu uspjele oporaviti. Statistiku investicija popravilo je povlačenje sredstava iz Europskih fondova, koje je u mandatu prošle Vlade bilo ubrzano, ali podbacile su privatne investicije. Mandat je obilježilo i veliko iseljavanje radne snage što je smanjilo statistiku nezaposlenosti, ali i suočavanje s krizom u Agrokoru koja je Vladi odnijela veliki dio pozornosti s ostalih gospodarskih sektora. Nije došlo do rezanja broja zaposlenih u javnom sektoru, kako u centralnoj državi, tako i na lokalnoj upravi i samoupravi, što bi bile značajne karike za smanjenje udjela države u gospodarstvu. Porezno rasterećenje, stoga, nije moglo biti dovoljno intenzivno jer nije praćeno rezovima potrošnje. Obećanje o smanjenju opće stope PDV-a nije ispunjeno, što se pokazalo dobrom odlukom jer ne bi donijelo nikakve stvarne koristi ni građanima ni poduzetnicima. HDZ-ov program za novi mandat nastavlja politiku malih promjena na poreznom i gospodarskom polju bez jasno izražene vizije manje i efikasnije države.

OČEKIVANJA

Programi stranaka u prvom su redu dio političkog marketinga pa ispunjenje svih obećanja iz programa ne treba ni očekivati. Na trenutnoj hrvatskoj političkoj sceni tomu je još više tako zbog političke fragmentacije koja će rezultirati vladom u kojoj će dominantna politička opcija jako ovisiti o malim partnerima.

Za formiranje vlasti bit će potrebna umješnost koaliranja najvjerojatnije s različitim ideološkim i interesnim pozicijama pa na programe treba gledati u prvom redu kao na smjernice za pregovore i moguće temelje za postizanje koalicijskih kompromisa.

Temeljem prijašnjih performansi glavnih aktera u izvršnoj vlasti, zatim ponuđenih izbornih programa kao i očekivanih komplikacija pri formiranju vlade, realno je očekivati kako nova Vlada neće krenuti u duboke strukturne reforme, vrlo vjerojatno neće značajno rezati javni sektor i gotovo sigurno neće zadirati u teritorijalni preustroj.

Smanjenje broja jedinica lokalne uprave i samouprave težak je politički izazov kojem preliminarno nije sklona niti jedna politička opcija jer je ovakva struktura najveći poligon za političko zapošljavanje i osnova za podjelu političkog plijena nakon izbora. Realno je za očekivati da bi eventualni preustroj mogao nastati gotovo isključivo kao rezultat referendumu pod uvjetom da se neka od političkih opcija stvarno usudi ići na taj korak. Ovakvog prijedloga sada u političkim programima nema.

Jedina zajednička točka vodećih takmaca za vlast su porezna rasterećenja. To nipošto nije beznačajno, no izvjesno je da najavljene porezne olakšice neće Hrvatsku učiniti porezno atraktivnom investicijskom oazom, već će predstavljati korak prema povratku na stanje prije desetak godina, odnosno prije globalne ekonomske krize, na koju smo odgovorili povećanjem poreznog opterećenja.

Za očekivati je da će se sredstva EU uspješnije povlačiti u idućem razdoblju bez obzira na političku opciju jer su instrumenti unaprijeđeni, a u proces je sve više uključen i privatni sektor. U tom segmentu i dalje ostaje problem apsorpcijskog kapaciteta poglavito jedinica lokalne uprave i samouprave, no na tome će se vjerojatno ipak kontinuirano raditi. Za vjerovati je da se neće ponoviti pogreške iz 2011. na dalje kad je u ovom segmentu došlo do nepotrebnih kadrovskih promjena koje su proces značajno usporile.

S obzirom na daljnje zaostajanje Hrvatske na ljestvicama uvjeta za poslovanje i investiranje, nije realno očekivati značajan porast izravnih stranih ulaganja. Programi u tom smislu ne donose nikakve značajnije inicijative.

Hrvatska je odmakla na putu ulaska u eurozonu što neće biti proces koji se završava preko noći, no u kontekstu recentnih političkih neuspjeha EU poput Brexita i iznimno loše inicijalne reakcije na pandemiju, za očekivati je da bi ulazak RH u euro mogao biti ubrzan kako bi Unija postigla kakav-takav politički uspjeh. Referendum o tom pitanju predlaže Domovinski pokret, a ishod referenduma nipošto nije izvjestan, ovisno o tome koja će politička opcija i na koji način usmjeravati narativ.

Sve to odvijat će se pod pretpostavkom da neće doći do daljnje eskalacije globalne zdravstveno-ekonomske krize. Za drugačiji scenarij predloženi politički programi glavnih hrvatskih političkih opcija ne nude alternativna rješenja.

* * *

MKPS je domaća konzultantska tvrtka specijalizirana na području upravljanja političkim rizicima. Bavi se poslovnim savjetovanjem, osobito u odnosima s javnom administracijom, zatim zagovaranjem i strateškim komuniciranjem. Tim čine domaći i međunarodni stručnjaci s bogatim radnim iskustvom u javnom i u privatnom sektoru. www.mkps.hr