



HRVATSKI SABOR

¹Povjerenstvo za fiskalnu politiku

Klasa: 021-19/15-10/04

Broj: 6521-05-1/15-

Zagreb, 9. lipnja 2015.

Predmet: Stajalište Povjerenstva za fiskalnu politiku o primjeni fiskalnih pravila za 2014.

Povjerenstvo za fiskalnu politiku je na 9. sjednici održanoj 29. svibnja i 9. lipnja 2015. razmatralo primjenu fiskalnih pravila za 2014. godinu. Podloge za procjenu primjene fiskalnih pravila bile su: a) Izvješće o prekomjernom proračunskom manjku i razini duga opće države u Republici Hrvatskoj (ESA 2010), koje je Državni zavod za statistiku objavio 20. travnja 2015. godine; b) Prijedlog godišnjeg izvještaja o izvršenju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2014. godinu, koji je Vlada RH 21. svibnja 2015. dostavila Hrvatskom saboru; c) Prijedlog godišnjeg izvještaja o primjeni fiskalnih pravila za 2014. godinu, koji je Vlada RH 21. svibnja 2015. dostavila Hrvatskom saboru. Zakon o fiskalnoj odgovornosti („Narodne novine“, br. 139/10. i 19/14.) utvrđuje fiskalna pravila, dok Odluka o osnivanju Povjerenstva za fiskalnu politiku, koju je Hrvatski sabor donio na sjednici 18. prosinca 2013., određuje, među ostalim, i zadaću Povjerenstva da razmatra i procjenjuje primjenu fiskalnih pravila utvrđenih Zakonom o fiskalnoj odgovornosti u prijedlogu polugodišnjeg i godišnjeg izvještaja o izvršenju državnog proračuna i financijskih planova izvanproračunskih korisnika državnog proračuna.

Dugotrajne fiskalne neravnoteže karakterizirane visokim proračunskim manjkom i rastućim javnim dugom dovele su 2014. do Odluke Vijeća EU-a o postojanju prekomjernog manjka te Preporukama Vijeća EU-a za rješavanje stanja prekomjernog proračunskog manjka, čime je formalno otvorena procedura prekomjernog manjka za Hrvatsku. Prema preporukama Vijeća EU-a, Hrvatska je trebala izaći iz stanja prekomjernog proračunskog manjka do 2016. smanjujući deficit opće države na 4,6 % BDP-a 2014., 3,5 % BDP-a 2015. i 2,7 % 2016. godine. Takav rezultat trebao se postići strukturnim mjerama mjere koje bi na godišnjim razinama iznosile 2,3 %, 1 % i 1 % BDP-a u razdoblju od 2014. do 2016. Međutim, manjak

¹ *Povjerenstvo za fiskalnu politiku Hrvatskoga sabora, telefon: 4569-427, telefaks: 6303-025 e-mail: financ@sabor.hr*

opće države u 2014. unatoč provedenim mjerama povećan je na 5,7 % BDP-a zbog slabijeg od očekivanog ekonomskog rasta te zbog preuzimanja dugova državnih poduzeća. Vlada nije uspjela smanjiti manjak opće države u 2014., ali je provela strukturne mjere u obujmu koji je bio usuglašen s Europskom komisijom zbog čega se može zaključiti da je Hrvatska poduzela učinkovite akcije na smanjivanju prekomjernog deficita. Provođenje strukturnih mjera bilo je velikim dijelom usmjereno na prihodovnu stranu proračuna, prvenstveno kroz povećanje stope doprinosa za zdravstveno osiguranje, izmjene u sustavu doprinosa za mirovinsko osiguranje na temelju beneficiranog staža, povećanje poreza na dobitke od igara na sreću, uvođenje naknade za telekomunikacijske usluge i povećanje trošarina na energente. Izostale su snažne strukturne mjere na rashodnoj strani unatoč određenom smanjivanju subvencija, intermedijarne potrošnje, socijalnih naknada te rashoda za investicije. Također su izostale i strukturne mjere u smjeru povećanja efikasnosti javne administracije i smanjenja strukturnih rashoda. Tako su u 2014. učinjene značajne aktivnosti za smanjivanje deficita, ali one još uvijek nisu rezultirale smanjivanjem deficita. Među ostalim, zabrinjava metodologija donošenja strukturnih mjera koje nisu rezultat osmišljene strategije u srednjoročnom proračunskom razdoblju, već se zasnivaju na *ad hoc* (diskrecijskim) mjerama. Karakter fiskalne konsolidacije upućuje na preispitivanje takvog pristupa jer su rezultati konsolidacija u prošlosti bili bitno bolji kada su se deficiti reducirali putem povećanja neizravnih poreza te redukcijom transfera i plaća. Povjerenstvo stoga poziva Vladu da pojača napore koji bi doveli do trajnog smanjivanja proračunskog manjka u skladu s preporukama Vijeća EU-a, ali i dodatnim mjerama radi izlaska iz stanja prekomjernog deficita u zacrtanom roku.

Treba napomenuti da nije niti ispunjena važna mjera iz preporuka Vijeća koja se odnosi na donošenje izmjena i dopuna Zakona o fiskalnoj odgovornosti. Povjerenstvo ističe da je s izmjenama Zakona o proračunu iz veljače 2015. („Narodne novine“, br. 15/15.) Hrvatska ostala bez ikakve zakonske kontrole javnog duga jer su navedenim izmjenama ukinute odredbe koje su uređivale dopuštenu visinu javnog duga, a koji je krajem 2014. narastao preko 85 % BDP-a, a očekuje se da će krajem 2015. preći razinu od 90 % BDP-a. Brzi rast javnog duga na visokim razinama pokazuje prisutnost fiskalnih slabosti i stvara veliku prijetnju održivosti javnih financija. Javni dug je prije deset godina bio na razini od 35 % BDP-a, što je bilo u razini usporedivih zemalja, dok je danas bitno iznad prosjeka usporedivih zemalja. Visoka razina javnog duga može postati nesavladiv teret za javne financije u slučaju pogoršanja likvidnosti na globalnom financijskom tržištu. Naime, uz visoku razinu duga ide i visoka razina rashoda za kamate što u uvjetima relativno niskoga gospodarskog rasta može dovesti do automatskog rasta javnog duga čak i u uvjetima uravnoteženog primarnog manjka/viška (učinak „grude snijega“).

Proračunski rashodi su pod stalnim pritiskom financiranja dospjelih neplaćenih obveza, posebno u sektoru zdravstva. Svake godine se iz proračuna izdvaja dio sredstava za plaćanje obveza zaostataka iz prethodnih godina. Vlada taj problem pokušava riješiti izdvajanjem HZZO-a iz sustava državne riznice što Povjerenstvo za fiskalnu politiku vidi kao rizičan

potez i predlaže da se ako bude stvarao nove dospjele neplaćene obveze, početkom 2016. razmotri mogućnost povratka HZZO-a u sustav državne riznice.

Prema Zakonu o fiskalnoj odgovornosti u 2014. godini u primjeni je privremeno fiskalno pravilo jer je Hrvatska u proceduri prekomjernog fiskalnog manjka te iz razloga što nije donesen srednjoročni proračunski cilj niti plan prilagodbe. Prema privremenom fiskalnom pravilu međugodišnja stopa rasta rashoda općeg proračuna ne smije biti veća od međugodišnje stope rasta projiciranog, odnosno procijenjenog BDP-a u tekućim cijenama, pri čemu se dozvoljavaju izuzeća za pojedine kategorije rashoda. Tako ukupni rashod proračuna opće države za procjenu fiskalnog pravila ne uključuje rashode za kamate, rashode za programe EU-a i promjene rashoda zbog promjene u institucionalnom obuhvatu općeg proračuna. Vlada RH je u Prijedlogu godišnjeg izvještaja o primjeni fiskalnih pravila za 2014. godinu ustvrdila da su ovi korigirani rashodi smanjeni za 0,3 % BDP-a, dok je nominalni BDP u 2014. pao za 0,4 %. Stoga je Vlada u Prijedlogu izvještaja zaključila da „fiskalno pravilo za 2014. godinu nije zadovoljeno“, što se objašnjava „negativnim ekonomskim kretanjima i deflatornim pritiscima“. Povjerenstvo za fiskalnu politiku razmatralo je obuhvat ukupnih rashoda proračuna opće države relevantnih za izračun fiskalnog pravila i smatra da se ukupni rashodi ne bi trebali korigirati (umanjiti) za refundacije iz pomoći EU-a jer se radi o zamjeni domaćih izvora sredstava izvorima iz EU-a.

Procjena rashoda prema stajalištu Povjerenstva prikazana je u tablici 1. Na temelju takvog izračuna ukupni rashodi relevantni za izračun fiskalnog pravila porasli su za 0,2 %, dok je nominalni BDP smanjen za 0,4 %, pa prema tome Povjerenstvo zaključuje da Hrvatska Vlada nije ispunila fiskalno pravilo u 2014.

Povjerenstvo podsjeća kako fiskalno pravilo nije bilo ispunjeno niti u 2013. godini te je 2014. druga godina u kojoj se ono ne poštuje. Povjerenstvo razumije da su nepovoljne gospodarske okolnosti mogle utjecati na povećane teškoće u primjeni fiskalnih pravila, ali podsjeća da neispunjavanje fiskalnih pravila dovodi do erozije povjerenja u fiskalnu politiku. Ako Vlada RH i Hrvatski sabor smatraju da fiskalna pravila iz Zakona o fiskalnoj odgovornosti nisu postavljena na način koji osigurava primjereni okvir za odgovorno fiskalno ponašanje, onda treba donijeti odgovarajuća pravila kojih se tada treba striktno pridržavati. Određeni prijedlozi u tom smjeru već su postojali. Te je napore potrebno intenzivirati i čim prije postaviti zadovoljavajući fiskalni okvir kojim bi se zadovoljio i europski kontekst (Pakt o stabilnosti i rastu i prateća regulativa) i domaća potreba za fiskalnom odgovornošću.

Treba istaknuti da je u 2014. vidljiv fiskalni napor koji je rezultirao usporavanjem rasta rashoda općeg proračuna, ali to još uvijek nije dovoljno za smanjenje manjka proračuna opće države. Jedan od glavnih razloga povećanja manjka je preuzimanje dugova po jamstvima javnih poduzeća, što upućuje da Vlada treba posvetiti veću pažnju izboru upravljačke strukture koja treba biti stručnija i posvećena povećanju efikasnosti upravljanja financijama u javnim poduzećima. Također treba spomenuti kako nisu raspoloživi detaljni podaci o manjku/višku u različitim segmentima sektora opće države prema ESA metodologiji, zbog

čega nije potpuno jasno u kojim su dijelovima sustava kreirani koliki manjci. Povjerenstvo apelira na Državni zavod za statistiku na potrebu objave detaljnijih podataka u odnosu na sadašnje objave vrlo šturih podataka za potrebe Eurostata. Vlada je očito prepoznala problem u izvanproračunskim korisnicima i javnim poduzećima te Povjerenstvo pozdravlja Vladinu orijentaciju na konsolidaciju tog dijela javnog sustava, no ona mora biti znatno šira od kozmetičke naravi, spajanja i manjih ušteda na troškovima plaća ravnatelja ili troškova najma prostora. Konsolidacija mora hitno zaustaviti daljnje generiranje deficita i duga u ovom dijelu javnog sektora. Dubinska analiza rashoda provedena krajem 2014. i početkom 2015. još je jedan pozitivan korak u smjeru ovladavanja javnim financijama. Povjerenstvo smatra da je bilo potrebno više odlučnosti u provedbi nalaza dubinske analize.

Tablica 1: Izračun fiskalnog pravila za 2014., u tisućama kuna i %

Rashodi proračuna opće države prema ESA2010 (1)	2013.	2014.
	157.584.250	157.913.848
Rashodi koji se isključuju.:		
- rashodi za kamate (2)	11.501.843	11.475.874
- rashodi za provođenje programa EU (3)	1.100.650	1.188.238
- promjena rashoda zbog institucionalnih promjena (4)	nije raspoloživo	
= (1) - (2) - (3) - (4)	144.981.758	145.249.737
Promjena rashoda za izračun fiskalnog pravila		0,2 %
Nominalni BDP	330.135.465	328.926.761
Promjena BDP-a za izračun fiskalnog pravila		-0,4 %

Izvor: DZS, Ministarstvo financija (za rashode koji se isključuju), vlastiti izračun

Fiskalno povjerenstvo je uočilo da je Vlada učinila značajne promjene na rashodovnoj i prihodovnoj strani proračuna u 2015., a da pri tome nije napravljen rebalans proračuna. Stoga Povjerenstvo predlaže da Vlada u što skorijem roku predloži Hrvatskom Saboru rebalans proračuna za 2015., sukladno članku 43. Zakona o proračunu. Ovaj prijedlog držimo potrebnim kako bismo potaknuli nadležno ministarstvo na prestanak prakse kontinuiranoga kršenja propisa iz područja fiskalne odgovornosti, na što je Povjerenstvo u više navrata i opetovano upozoravalo, te kako Vlada svojim Odlukama ne bi derogirala Proračun, smanjila transparentnost proračuna i narušila demokratsku narav cijeloga proračunskoga procesa: donošenja, ali i izvršenja proračuna, postupajući protivno zakonskim odredbama (odredbama Zakona o proračunu: o proračunskim načelima (članak 4. – 12.), o izmjenama i dopunama proračuna, (članak 7., 39., 43., i dr.)).

Povjerenstvo smatra da postoji izrazito visok rizik da Hrvatska ne izađe iz stanja prekomjernog manjka do 2016. godine. Takav je rizik potvrđen i Programom konvergencije u kojem Vlada RH predviđa da će se smanjivanje proračunskog manjka ispod 3 % dogoditi tek

2017. godine. Međutim, za izlazak iz situacije prekomjernog deficita važan je i kriterij javnog duga. S obzirom na rastući javni dug u Hrvatskoj, koji je veći od 60 % BDP-a, potrebno je osigurati smanjenje javnog duga zadovoljavajućim tempom u dvije godine nakon što se smanji proračunski deficit. Projekcije kretanja javnog duga koje je pripremila Hrvatska narodna banka u osnovnom scenariju, uz razumne makroekonomske pretpostavke i postupno dostizanje ravnoteže salda primarnog proračuna, pokazuju da Hrvatska ne može očekivati smanjivanje javnog duga do 2020. godine, kada bi on iznosio više od 96 % BDP-a. Uz takve projekcije proizlazi da Hrvatska ne može izaći iz stanja prekomjernog deficita prije 2019. godine, čak niti u slučaju da se proračunski deficit prije toga smanji na ispod 3 %. Vlada RH mora znatno više pozornosti posvetiti stanju i kretanju javnog duga jer bi u suprotnom on mogao postati značajnim ograničenjem gospodarskom oporavku zemlje.