



## HRVATSKI SABOR

Povjerenstvo za fiskalnu politiku

Klasa: 021-19/16-10/03

Broj: 6521-05-1-16

Zagreb, 03. lipnja 2016.

### **8. stajalište Povjerenstva za fiskalnu politiku o primjeni fiskalnih pravila za 2015. godinu**

Povjerenstvo za fiskalnu politiku je na 14. sjednici održanoj 3. lipnja 2016. razmatralo primjenu fiskalnih pravila za 2015. 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 21. travnja 2016. godine; b) Prijedlog godišnjeg izvještaja o izvršenju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2015. godinu, kojeg je Vlada RH usvojila na 23. sjednici održanoj 17. svibnja 2016., te c) Prijedlog godišnjeg izvještaja o primjeni fiskalnih pravila za 2015. godinu, kojeg je Vlada RH također usvojila na 23. sjednici održanoj 17. svibnja 2015. .

Zakon o fiskalnoj odgovornosti (NN 139/10 i 19/14) utvrđuje fiskalna pravila, dok Odluka o osnivanju Povjerenstva za fiskalnu koju je Hrvatski sabor donio na sjednici 18. prosinca 2013. određuje, između ostalog, 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.

Prema Izvješću o prekomjernome proračunskom manjku i razini duga opće države u Republici Hrvatskoj rađenom prema metodologiji ESA 2010 manjak proračuna opće države smanjen je s -18.078 milijuna kuna (-5,5% BDP-a) u 2014. na -10.706 milijuna kuna (-3,2% BDP-a) u 2015. godini. Povećanje proračunskih prihoda u 2015. uslijed povećanja prihoda od indirektnih poreza (trošarine i PDV), te značajno smanjenje rashoda za javne investicije (bruto investicije u fiksni kapital smanjene su s 12 milijardi kuna u 2014. na samo 9,4 milijarde kuna u 2015.) imalo je najveći utjecaj na smanjenje manjka proračuna opće države u 2015. godini. Prihodi ostvareni s osnova jednokratnog transfera iz II. u I. mirovinski stup imali su također značajan utjecaj na proračun i kretanje manjka opće države u 2015., ali je ta transakcija isključena iz prihoda za obračun manjka, te je s te osnove manjak uvećan za 1.264 milijuna kuna.

Zbog smanjenja manjka opće države u 2015. godini prvi puta se bilježi primarni višak proračuna opće države (manjak opće države uvećan za kamate) u iznosu od 1.218 milijuna kuna (0,36% BDP-a). Primarni višak opće države pokazuje kako se država u 2015. godini nije morala zaduživati za cjelokupno plaćanje kamata.

Važno je također istaknuti da je manjak opće države uvećan za 950 milijuna kuna pozvanih jamstava HŽ Carga i HŽ putničkog prijevoza jer se u slučaju trećeg poziva po jamstvu cjelokupan iznos jamstva uključuje u manjak proračuna i u javni dug opće države. U 2015. godini dodatno je proširen statistički obuhvat opće države za HAKOM i BINA Istru.

Unatoč pozitivnim trendovima u javnim financijama u 2015. godini fiskalna neravnoteža je i dalje prisutna uslijed visokog proračunskog manjka. Naime, smanjenje manjka opće države većim je dijelom rezultat automatskih stabilizatora i povoljnijih makroekonomskih pokazatelja u sektoru usluga koje su ostvarene zahvaljujući inozemnoj potražnji. Smanjenje proračunskog manjka uslijed smanjenja javnih investicija nije dugoročno održivo i javni će sektor imati potrebu za investicijama kojima će se povećati proračunski manjak ako se ne provedu strukturne reforme i stvori prostor za povećanje investicija.

Prema Odluci Vijeća o postojanju prekomjernog manjka iz 2014. te Preporukama Vijeća EU za rješavanje stanja prekomjernog proračunskog manjka, Hrvatska do 2016. treba izaći iz stanja prekomjernog proračunskog manjka smanjujući manjak opće države na 4,6 posto BDP-a 2014., 3,5 posto BDP-a 2015. i 2,7 posto 2016. godine. Prema rezultatima manjka opće države za 2015. cilj za 2015. je ispunjen jer manjak iznosi 3,2% BDP-a. Za 2016. Vlada prognozira manjak od 2,6% BDP-a što bi trebalo biti dovoljno za ispunjavanje preporuke Vijeća. Nakon 2016. prema prijedlogu Europske komisije Vijeću EU, očekuje se tempo smanjenja proračunskog manjka od 0,6% BDP-a godišnje uz korištenje svih dodatnih prihoda za smanjenje manjka.

Prema Zakonu o fiskalnoj odgovornosti u 2015. godini je u primjeni privremeno fiskalno pravilo. To pravilo propisuje da 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 rashodi proračuna opće države za procjenu fiskalnog pravila ne uključuju rashode za kamate, rashode za programe EU i promjene rashoda zbog promjene u institucionalnom obuhvatu općeg proračuna. Vlada RH je u Prijedlogu godišnjeg izvještaja o primjeni fiskalnih pravila za 2015. godinu ustvrdila da su ovi korigirani rashodi smanjeni za 3,6 posto BDP-a, dok je nominalni BDP u 2015. porastao za 1,8 posto. Stoga je Vlada u Prijedlogu izvještaja zaključila kako je fiskalno pravilo za 2015. godinu ispunjeno.

Tablica 1: Izračun fiskalnog pravila za 2015., u milijunima kuna i %

Rashodi proračuna opće države prema ESA2010 (1)	2014.	2015.
		158.036,9
Rashodi koji se isključuju.:		
- rashodi za kamate (2)	11.464,0	11.924,6
- rashodi za provođenje programa EU (3)	1.188,2	2.560,4
- promjena rashoda zbog institucionalnih promjena (4)	nije raspoloživo	
= (1) - (2) - (3) - (4)	<b>145.385</b>	<b>142.308</b>
<b>Promjena rashoda za izračun fiskalnog pravila</b>		<b>-2,1%</b>
Nominalni BDP	328.431	334.219
Promjena BDP-a za izračun fiskalnog pravila		<b>1,8%</b>

Izvor: DZS, vlastiti izračun

Povjerenstvo za fiskalnu politiku u svojim je procjenama došlo do istog zaključka, iako postoje određene dvojbe od izračuna relevantnog za procjenu poštivanja fiskalnog pravila. Povjerenstvo je razmatralo 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 za izravna plaćanja u poljoprivredi jer se radi o zamjeni domaćih izvora sredstava izvorima iz EU. Procjena rashoda prema stajalištu Povjerenstva prikazana je u tablici 1. Na temelju takvog izračuna, **ukupni rashodi relevantni za izračun fiskalnog pravila smanjeni su za 2,1 posto, dok je nominalni BDP porastao za 1,8 posto.** Na temelju toga Povjerenstvo zaključuje da je privremeno fiskalno pravilo za 2015. ispunjeno.

Hrvatska što je prije moguće treba krenuti u proces donošenja dopuna i izmjena Zakona o fiskalnoj odgovornosti kako bi se ojačala neovisnost Povjerenstva za fiskalnu politiku i redefinirala numerička fiskalna pravila, što je bila jedna od preporuka Vijeća, a to je i obveza iz ovogodišnjih preporuka za Vijeće EU. Povjerenstvo ponovno ističe da je izmjenama Zakona o proračunu iz veljače 2015. (NN 15/2015) Hrvatska ostala bez ikakve zakonske kontrole javnog duga. Naime, navedenim su izmjenama ukinute odredbe koje su uređivale dopuštenu visinu javnog duga, a koji je krajem 2015. dosegao 86,7% BDP-a. Usporavanje rasta javnog duga pozitivno je, ali i dalje postoji velika prijetnja za održivost hrvatskih javnih financija zbog njegove visoke razine. Prije deset godina javni je dug bio na razini od samo 38% BDP-a, što je bilo u razini usporedivih zemalja, dok je danas s udjelom od 87,5 posto značajno iznad prosjeka usporedivih zemalja. Na taj način, visoka razina javnog duga može postati nesavladiv teret za javne financije u slučaju pogoršanja likvidnosti na globalnom financijskim tržištu.

Povjerenstvo predlaže Vladi RH kako bi uz ispunjavanje nacionalnog fiskalnog pravila i smanjenje rashoda u 2015. trebala uložiti dodatne napore kako bi dodatno smanjila strukturni manjak općeg proračuna. Naime, Europska komisija u svome prijedlogu Vijeću EU i preporukama o Nacionalnom programu reformi za Hrvatsku iz svibnja 2016. navodi kako srednjoročni proračunski cilj za strukturni manjak opće države iznosi 1,75% BDP-a, a prema proljetnim prognozama Europske komisije, strukturni manjak u 2015. iznosi 1,7% BDP-a. Međutim, projekcije za 2016. govore o očekivanom rastu strukturnog manjka na 1,9%. Povjerenstvo smatra da bi u Zakon o fiskalnoj odgovornosti ili u odgovarajući ustavni zakon trebalo ugraditi obvezu o pridržavanju strukturnog manjka proračuna opće države na odgovarajućoj razini. Mnoge Europske zemlje imaju strukturni manjak proračuna koji ne može biti veći od 1% ugrađen u zakon, a zemlje potpisnice fiskalnog kompakta imaju i stroža pravila o strukturnom manjku od najviše 0,5%.

Međutim, za izlazak iz situacije prekomjernog manjka važan je i kriterij javnog duga. S obzirom na rastući javni dug u Hrvatskoj koji je veći od 60 posto BDP-a, potrebno je osigurati smanjenje javnog duga zadovoljavajućim tempom u dvije godine nakon što se smanji proračunski manjak. Projekcije kretanja javnog duga koje je pripremila Vlada RH vrlo su ambiciozne budući se prema njima očekuje smanjenje javnog duga na 80% BDP-a do 2019. Iako su projekcije Europske komisije nešto konzervativnije moglo bi se dogoditi da Hrvatska ispuni samo zahtjeve iz preporuka Vijeća EU. No, sa smanjenjem javnog duga treba ustrajati jer bi u suprotnom scenariju previsoki javni dug mogao postati značajnim ograničenjem gospodarskom oporavku zemlje.