



HRVATSKI SABOR

Povjerenstvo za fiskalnu politiku

Klasa: 021-19/18-10/02

Broj: 6524-3-18

Zagreb, 12. lipnja 2018.

17. stajalište Povjerenstva za fiskalnu politiku Hrvatskoga sabora o primjeni fiskalnih pravila za 2017. godinu i projekcijama primjene fiskalnih pravila temeljem Programa konvergencije Republike Hrvatske za razdoblje 2018.-2021.

Povjerenstvo za fiskalnu politiku je na 25. sjednici održanoj 12. lipnja 2018. razmatralo primjenu fiskalnih pravila za 2017. godinu. Podloge za procjenu primjene fiskalnih pravila bile su:

- a) Izvješće o proceduri prekomjernoga proračunskog manjka i razini duga opće države u Republici Hrvatskoj, travanj 2018. (ESA 2010), koje je Državni zavod za statistiku objavio 20. travnja 2018. godine;
- b) Prijedlog godišnjeg izvještaja o izvršenju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2017. godinu, kojeg je Vlada Republike Hrvatske usvojila na 97. sjednici održanoj 24. svibnja 2018. i
- c) Prijedlog godišnjeg izvještaja o primjeni fiskalnih pravila za 2017. godinu, kojeg je Vlada Republike Hrvatske također usvojila na 97. sjednici održanoj 24. svibnja 2018. Prijedlog godišnjeg izvještaja o izvršenju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2017. godinu i Prijedlog godišnjeg izvještaja o primjeni fiskalnih pravila za 2017. godinu, Vlada Republike Hrvatske dostavila je predsjedniku Hrvatskoga sabora, aktom od 24. svibnja 2018.

Povjerenstvo je također procijenilo makroekonomske projekcije i primjenu fiskalnih pravila u Programu konvergencije Republike Hrvatske za razdoblje 2018.-2021., koji je Vlada Republike Hrvatske usvojila na 93. sjednici održanoj 26. travnja 2018.

Zakon o fiskalnoj odgovornosti („Narodne novine,“ br.139/10 i 19/14, dalje: Zakon o fiskalnoj odgovornosti) utvrđuje fiskalna pravila, dok Odluka o osnivanju Povjerenstva za fiskalnu politiku („Narodne novine“, br. 156/2013) određuje zadaću Povjerenstva da razmatra i procjenjuje primjenu fiskalnih pravila te makroekonomske i proračunske projekcije.

Povjerenstvo smatra da se u 2017. godini primjenjivalo fiskalno pravilo iz članka 5. Zakona o fiskalnoj odgovornosti. Članak 5. stavak 1. ovog Zakona navodi: „Strukturni saldo izražen udjelom u bruto domaćem proizvodu (u daljnjem tekstu: BDP) ostvarivat će se prema planu prilagodbe radi dostizanja srednjoročnog proračunskog cilja pri čemu rast rashoda općeg proračuna ne smije prelaziti referentnu potencijalnu stopu rasta BDP-a, uvećanu za očekivani porast cijena“. Povjerenstvo smatra da se s izlaskom iz procedure prekomjernog proračunskog manjka prestalo primjenjivati privremeno fiskalno pravilo koje je bilo u primjeni u prethodnim godinama, te da s ulaskom u preventivni dio Pakta o stabilnosti i rastu Republika Hrvatska ima obvezu svoj strukturni manjak dovesti na razinu srednjoročnog proračunskog cilja. U Programu konvergencije za razdoblje 2016.-2019. Vlada Republike Hrvatske prihvatila je srednjoročni proračunski cilj o manjku od 1,75% BDP-a kojeg je usvojilo je usvojilo Vijeće Europske unije, te se upravo Program konvergencije može smatrati planom prilagodbe temeljem kojega se primjenjuje fiskalno pravilo iz čl. 5 Zakona o fiskalnoj odgovornosti.

Povjerenstvo smatra da u slučaju kada je strukturni saldo na razini ili iznad srednjoročnog proračunskog cilja (cilj je postignut ili premašen), drugi dio pravila koji određuje dozvoljeno kretanje rashoda (pravilo rashoda) nije relevantan te se ne primjenjuje. Takav je stav u skladu s pravilima iz Pakta o stabilnosti i rastu¹. Naime, fiskalno pravilo iz čl. 5. st. 1. Zakona o fiskalnoj odgovornosti opisuje potrebnu prilagodbu radi dostizanja srednjoročnog proračunskog cilja. U situaciji kada je srednjoročni proračunski cilj postignut, smatra se da je dovoljno održavati strukturni saldo na razini ili iznad srednjoročnog proračunskog cilja te poštivati pravilo javnog duga, bez eksplicitne obveze ograničavanja rashoda općeg proračuna.

¹ Vidjeti „Vade Mecum on the Stability & Growth Pact: 2018 Edition“, raspoloživo na: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip075_en.pdf.

Ocjena primjene fiskalnih pravila u 2017. godini

Prema Izvješću o prekomjernome proračunskom manjku i razini duga opće države u Republici Hrvatskoj izrađenom prema metodologiji ESA 2010, proračun opće države u 2017. godini po prvi put je, otkako se računa prema ESA 2010 metodologiji (podaci su dostupni od 2002. godine), ostvario višak u iznosu od 2,75 milijardi kuna (0,8% BDP-a). Višak općeg proračuna rezultat je povoljnih gospodarskih kretanja i višegodišnjih napora izvršne vlasti za konsolidacijom javnih financija te predstavlja značajno postignuće.

Za ocjenu poštivanja fiskalnih pravila potrebno je razmotriti stanje strukturnog salda² i usporediti ga sa srednjoročnim proračunskim ciljem. U Prijedlogu godišnjeg izvještaja o primjeni fiskalnih pravila za 2017. godinu Vlada Republike Hrvatske procijenila je da je strukturni saldo opće države iznosio 0,9% BDP-a. Povjerenstvo je odlučilo svoje zaključke o poštivanju fiskalnih pravila temeljiti na metodologiji Europske komisije, odnosno njihovoj procjeni jaza proizvodnje i strukturnog salda.³ Prema toj procjeni, strukturni je saldo u 2017. godini iznosio 0,4 % BDP-a. Vijeće Europske unije prihvatilo je izračun minimalne razine srednjoročnog proračunskog cilja koji za svaku zemlju zasebno osigurava ostvarenje deficita ispod 3% BDP-a te zadržavanje ili smanjivanje javnog duga na razini ispod 60% BDP-a u srednjem roku. Države članice mogu odabrati i ambiciozniji srednjoročni cilj od minimalno propisanog. Minimalni srednjoročni proračunski cilj za Republiku Hrvatsku određen je na razini od -1,75% BDP-a. To je najniži minimalni cilj (tj. najveći dopušteni manjak) od svih članica Europske unije zbog pozitivnih dugoročnih učinaka mirovinske reforme na proračun i razine javnog duga ispod 60% BDP-a u trenutku određivanja ciljeva 2015. godine. Vlada Republike Hrvatske prihvatila je taj minimalni srednjoročni proračunski cilj kao vlastiti srednjoročni proračunski cilj.

² Strukturni saldo je manjak, odnosno višak općeg proračuna koji ne uključuje cikličke ekonomske učinke i jednokratne te privremene mjere koje imaju utjecaj na prihode odnosno rashode općeg proračuna. Sukladno odredbama Sporazuma o stabilnosti i rastu izračunava se prema metodologiji europskog sustava nacionalnih računa (ESA) i pravilima Europske unije definiran u članku 4., stavak 1., točka 6. Zakona o fiskalnoj odgovornosti.

³ European Commission (2018), „Assessment of the 2018 Convergence Programme for Croatia“, raspoloživo na https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/11_hr_2018_cp_assessment.pdf

Usporedbom procijenjenog strukturnog salda (višak 0,4% BDP-a) i srednjoročnog proračunskog cilja (manjak 1,75% BDP-a), Povjerenstvo je zaključilo kako je fiskalno pravilo strukturnog salda u 2017. godini ispunjeno. S obzirom da je ostvaren srednjoročni proračunski cilj, dio pravila koji se odnosi na rast rashoda nije relevantan za ocjenu ostvarenja fiskalnog pravila.

Povjerenstvo je razmotrilo poštivanje pravila javnog duga koje je sastavni dio Pakta o stabilnosti i rastu, iako to pravilo nije navedeno u Zakonu o fiskalnoj odgovornosti. Prema Paktu o stabilnosti i rastu javni dug ne bi smio biti veći od 60% BDP-a. Ako je udio javnog duga veći, razlika između udjela javnog duga u BDP-u i referentnog udjela od 60% mora se smanjivati po prosječnoj stopi od jedne dvadesetine godišnje. Javni dug Hrvatske u 2015. iznosio je 83,8% BDP-a; u 2016. godini 80,6% BDP-a, a 2017. godini 78% BDP-a. Ostvareno smanjenje udjela javnog duga u BDP-u od 2,6 postotna boda u 2017. godini bilo je veće od minimalno potrebnog smanjenja, čime je i pravilo javnog duga bilo ostvareno.

Ocjena makroekonomskih projekcija i ispunjavanja fiskalnih pravila u fiskalnim projekcijama iz Programa konvergencije za razdoblje 2018.-2021.

Povjerenstvo je također razmatralo makroekonomske projekcije i procijenilo primjenu fiskalnog pravila u fiskalnim projekcijama iz *Programa konvergencije Republike Hrvatske za razdoblje 2018.-2021.* koji je Vlada Republike Hrvatske usvojila 26. travnja 2018. godine.

Povjerenstvo smatra da su makroekonomske projekcije na kojima se temelji Program konvergencije realistične i ne odstupaju bitno od projekcija Europske komisije. Određene razlike su prisutne kod izračuna potencijalnog rasta i jaza proizvodnje, pri čemu Vlada Republike Hrvatske predviđa znatno povoljnija kretanja. Projekcije proračunskog salda iz Programa konvergencije ukazuju na manji saldo (tj. veći deficit) nego proljetne projekcije Europske komisije. Proračunski saldo projiciran je na -0,5% BDP u 2018. godini, -0,4% BDP-a u 2019. godini, 0,0% BDP-a u 2020. godini, te 0,5% BDP-a u 2021. godini.

Povjerenstvo je u ocjeni poštivanja fiskalnih pravila u Programu konvergencije nominalne projekcije proračunskog salda uskladilo s jazom proizvodnje Europske komisije. Takvo

usklađenje pokazuje da će se strukturni saldo u 2018. godini znatno pogoršati i iznositi -1,6% BDP-a, što je blizu srednjoročnog proračunskog cilja. Dodatno pogoršanje očekuje se u 2019. godini kad će strukturni saldo doseći srednjoročni proračunski cilj, odnosno biti neznatno ispod njega, a na toj razini će se zadržati u 2020. godini, uz neznatno poboljšanje 2021. godine (Tablica 1.).

Povjerenstvo smatra je u fiskalnim projekcijama iz *Programa konvergencije Republike Hrvatske za razdoblje 2018.-2021. zadovoljeno fiskalno pravilo, ali naglašava da postoje znatni rizici ispunjavanja pravila već u 2019. godini.*

Kako bi se osiguralo ispunjenje fiskalnih pravila u idućem razdoblju, a posebice umanjio rizik neispunjenja fiskalnog pravila, Povjerenstvo naglašava potrebu pronalaska potencijalnih ušteda već u ovoj godini, a posebice prilikom pripreme proračuna za iduću godinu. Također, Vlada Republike Hrvatske prilikom pripreme proračuna za 2019.-2021. godinu treba sagledati postojeće rizike i prilagoditi planove korisnika državnog proračuna te ostalih institucija u okviru obuhvata opće države.

U pogledu poštivanja fiskalnih pravila u narednim godinama, Povjerenstvo podsjeća da je u skladu s iskazanom politikom uvođenja eura kao službene valute u Republici Hrvatskoj, uputno pokazati spremnost na vođenje strože fiskalne politike prihvaćenjem ambicioznijeg srednjoročnog proračunskog cilja, poput onog od najmanje -1% koliko sada iznosi obveza za sve članice euro područja. Uz to, Vijeće Europske unije bi uskoro trebalo usvojiti nove razine minimalnih srednjoročnih proračunskih ciljeva s primjenom od početka 2020. godine. Dosadašnji proces konzultacija upućuju da će taj cilj za Republiku Hrvatsku biti stroži od dosadašnjih -1,75% BDP-a. U takvoj situaciji projicirani strukturni deficit za 2020. godinu od -1,8% BDP-a više ne bi bio dostatan, te bi Vlada Republike Hrvatske trebala čim prije popraviti fiskalni saldo kako bi izbjegla potrebu nagle prilagodbe u 2020. godini.

Tablica 1: Izračun pravila strukturnog salda (u % BDP-a)

	2017.	2018.	2019.	2020.	2021.
Proračunski saldo	0,8	-0,5	-0,4	0,0	0,5
Jednostruke mjere	-0,1	-	-	-	-
Ciklički prilagođeni saldo	0,3	-1,6	-1,8	-1,8	-1,7
Strukturni saldo	0,4	-1,6	-1,8	-1,8	-1,7

Izvori: Državni zavod za statistiku (proračunski saldo za 2017.); Europska komisija (izračun ciklički prilagođenog salda i strukturnog salda na temelju podatka o fiskalnom saldu iz Programa konvergencije za razdoblje 2018.-2021.); Ministarstvo financija (fiskalni saldo za 2018 i 2019. iz Programa konvergencije za razdoblje 2018.-2021.); izračun Povjerenstva.