



HRVATSKI SABOR

Povjerenstvo za fiskalnu politiku

Klasa: 021-19/16-10/06

Broj: 6521-05-1-16

Zagreb, 09. prosinca 2016.

12. stajalište Povjerenstva za fiskalnu politiku o prijedlogu Državnog proračuna i financijskih planova izvanproračunskih korisnika za 2017. i projekcije za 2018. i 2019. godinu

Povjerenstvo za fiskalnu politiku je na 17. sjednici raspravilo prijedlog Državnog proračuna i financijskih planova izvanproračunskih korisnika za 2017. i projekcije za 2018. i 2019. godinu koji je Vlada Republike Hrvatske dostavila Hrvatskom saboru 8. prosinca 2016.

Povjerenstvo će svoje stajalište o Prijedlogu proračuna prvenstveno fokusirati na primjenu fiskalnog pravila sukladno Zakonu o fiskalnoj odgovornosti. Naime, Hrvatski sabor je Odlukom o osnivanju Povjerenstva za fiskalnu politiku, u čl. 4 upravo kao pravu zadaću Povjerenstva naveo „*razmatranje i procjenu primjene fiskalnog pravila utvrđenog Zakonom o fiskalnoj odgovornosti u prijedlogu državnog proračuna i financijskih planova izvanproračunskih korisnika državnog proračuna za proračunsku godinu i projekcija za sljedeće dvije godine*“.

Fiskalno pravilo za 2017. godinu se ne može mjeriti prema članku 5. Zakona o fiskalnoj odgovornosti prema kojem Vlada Republike Hrvatske odlukom određuje plan prilagodbe proračuna prema preporukama Vijeća. Naime Zakon o fiskalnoj odgovornosti navodi da se fiskalno pravilo iz članka 4. ovoga Zakona primjenjuje nakon što Vlada Republike Hrvatske odredi plan prilagodbe u svrhu ostvarivanja srednjoročnog proračunskog cilja, a na preporuku Vijeća EU. S obzirom da Vlada nije odredila plan prilagodbe prema preporukama Vijeća EU, proizlazi da se osnovno pravilo još uvijek ne može primjenjivati, već da je relevantno privremeno fiskalno pravilo. To pravilo propisuje da rashodi opće države ne smiju rasti brže od bruto domaćeg proizvoda.

Međutim, za Hrvatsku su relevantna i europska fiskalna pravila, a tijekom procedure prekomjernog manjka to su preporuke Vijeća EU u okviru te procedure odnosno Europskog semestra. Stoga Povjerenstvo za fiskalnu politiku podsjeća da je Vijeće EU 12. srpnja 2016. (*Official Journal of the European Union* 18.8.2016.) preporučilo Hrvatskoj da se u 2017. godini ostvari fiskalna prilagodba od najmanje 0,6% BDP-a, te da se neočekivani rast proračunskih prihoda u cijelosti iskoristi za smanjenje deficita i javnog duga.

Prijedlog državnog proračuna za 2017. prema gotovinskom načelu procjenjuje ostvarivanje fiskalne prilagodbe proračuna konsolidirane opće države u iznosu od samo 0,1% BDP-a, odnosno smanjenje proračunskog deficita opće države s 1,7% na 1,6% BDP-a. U tom kontekstu se očekuje da će u 2017. proračuni lokalnih jedinica i izvanproračunski fondovi zabilježiti suficit, a državni proračun će povećati deficit za 0,3% BDP-a u odnosu na 2016.

Prijedlog proračuna za 2017. nastavlja pro-ciklički trend što potvrđuje projekcija povećanja strukturnog deficita u 2017. godini za oko 0,5% BDP-a. Prema procjenama Povjerenstva strukturni proračunski deficit u 2016. će se kretati oko 1,2% BDP-a dok predloženi proračun za 2017. povećava strukturni deficit na razinu od oko 1,7% BDP-a. Posljedica je to smanjenja jaza BDP-a u 2017. (Tablica 1) pa bi prema tome za postizanje smanjenja strukturnog deficita ispod razine koja je ostvarena u 2016. bilo potrebno značajnije smanjiti deficit opće države. Povjerenstvo smatra da je proračunom za 2017. trebalo započeti kontra-cikličku fiskalnu politiku što znači štedjeti u razdoblju rasta proračunskih prihoda za razdoblje kada proračunski prihodi zbog recesijskog ciklusa stagniraju ili padaju.

Tablica 1: Obračun strukturnog salda

	% BDP-a ESA 2010	2015.	2016.	2017.
(1)	Proračunski saldo	-3,3	-1,9	-1,8
(2)	Jaz BDP-a	-2,9	-1,7	-0,3
(3)	Ciklička komponenta	-1,1	-0,7	-0,1
(4)	Privremene mjere	0,0	0,0	0,0
(5)	Strukturni saldo (1)-(3)-(4)	-2,2	-1,2	-1,7

Izvor: Europska komisija, Vlastiti izračun

Prijedlog proračuna temelji se na optimističkim projekcijama gospodarskog rasta. Projekcija rasta realnog BDP-a Vlade Republike Hrvatske za 2017. je 3,2%, dok je Europska komisija nedavno, 9. studenog 2016., objavila projekciju rasta realnog BDP-a za Hrvatsku od 2,5%. Osim optimističkih projekcija rasta, Povjerenstvo ocjenjuje da je i projekcija proračunskih prihoda za 2017. vrlo je ambiciozna, što otvara rizik da se oni ne ostvare u planiranim veličinama, što bi onda dovelo do većeg deficita i veće potrebe za zaduživanjem.

U tom kontekstu, bilo bi poželjno da Vlada u Obrazloženju ukaže na stavke na kojima će smanjivati rashode u slučaju da se ne ostvare planirani prihodi. Uz rizik manjih prihoda od planiranih postoji i rizik na strani rasta rashoda u slučaju djelomičnog ili potpunog ispunjenja zahtjeva sindikata ili pokrenutih sudskih tužbi.

U obrazloženju Prijedloga Državnog proračuna koje je dostavila Vlada ne navodi se u kojoj su mjeri prijedlog proračuna za 2017. i projekcije usklađeni sa Zakonom o fiskalnoj odgovornosti. Iako takva ocjena nije striktno propisana obveza Vlade, kada bi se ocjena poštivanja fiskalnih pravila ugradila u obrazloženje ona bi jasno ukazala da važnost koju Vlada pridaje Zakonu o fiskalnoj odgovornosti i da vodi računa o fiskalnim pravilima koja su u njemu zacrtana. Vrijedi podsjetiti da je Povjerenstvo za fiskalnu politiku u svom mandatu prilikom svakog prijedloga proračuna ili prijedloga izmjena i dopuna proračuna u više navrata tražilo u se dokumentima koji se šalju u Sabor prikaže i Vladina procjena ispunjavanja fiskalnog pravilo. To je iznimno važno kako bi zastupnici u Hrvatskom saboru bolje upoznali rizike koje usvajanje predloženog proračuna donosi sa stajališta poštivanja Zakona o fiskalnoj odgovornosti.

Povjerenstvo ističe da je u Obrazloženju proračuna i dalje prisutan problem u primjeni fiskalnog pravila na razini opće države prema ESA metodologiji zbog čega je iznimno teško pratiti primjenu fiskalnih pravila, bilo onih definiranih Zakonom o fiskalnoj odgovornosti bilo europskih fiskalnih pravila povezanih s Paktom o stabilnosti i rastu. Naime, prijedlog proračuna i planova izvanproračunskih korisnika dostupan je samo na razini središnje države, u znatno užem obuhvatu od onog koji primjenjuje ESA standard, te na gotovinskom načelu, za razliku od ESA metodologije koja primjenjuje obračunsko načelo. Treba ukazati da u ovom trenutku nije potpuno jasno koje će se fiskalno pravilo primjenjivati 2018. i 2019., čak i prema postojećem zakonu. Naime, glavno fiskalno pravilo vezano je uz plan prilagodbe koji donosi Vlada, a očekuje se da će se tijekom 2017. taj plan doista konačno i donijeti po prvi puta, pa bi u 2018. i 2019. ono trebalo biti primijenjeno. No primjena toga fiskalnog pravila ovisi o tome hoće li Hrvatska izići iz procedure prekomjernog manjka. Većina preporuka Vijeća EU koje su Hrvatskoj dane u okviru te procedure su u 2016. vjerojatno ispunjene. Iako nema konačnih podataka, deficit opće države prema ESA metodologiji je vjerojatno pao ispod traženih 2,6%, projekcije javnog duga ukazuju na njegov pad u iduće dvije godine. No, izgleda da Hrvatska nije do kraja ispoštivala preporuku o smanjenju strukturnog deficita, što bi moglo, ali ne mora biti, prepreka za izlazak iz procedure o čemu na preporuku Europske komisije odluku donosi Vijeće EU. Donošenje odluke o nastavku ili izlasku iz procedure očekuje se sredinom 2017. No, čak i nakon izlaska iz procedure Hrvatska će biti suočena s potrebom nastavak fiskalne konsolidacije jer će tada postati obvezna poštivati preventivni dio europskih fiskalnih pravila koja su fokusirana na strukturni deficit i kontrolu rashoda. Poštivanje tih pravila se operacionalizira planom prilagodbe za dostizanje srednjoročnog fiskalno cilja. Kako nije jasno hoće li Hrvatska ostati u proceduri prekomjernog manjka, tako još nije donesen plana prilagodbe, pa tako i nije moguće procijeniti usklađenost projekcija za 2018. i 2019. s planom, odnosno poštivanje fiskalnih pravila u tim godinama.