



HRVATSKI SABOR

Povjerenstvo za fiskalnu politiku

Klasa: 021-19/18-10/03

Broj: 6524-3-18

Zagreb, 19. rujna 2018.

18. stajalište Povjerenstva za fiskalnu politiku Hrvatskoga sabora o Prijedlogu polugodišnjeg izvještaja o izvršenju Državnoga proračuna Republike Hrvatske za prvo polugodište 2018. godine i Prijedlog polugodišnjeg izvještaja o primjeni fiskalnih pravila za prvo polugodište 2018. godine

Povjerenstvo na 26. sjednici održanoj 19. rujna 2018. godine raspravilo je Prijedlog polugodišnjeg izvještaja o izvršenju Državnog proračuna Republike Hrvatske za prvo polugodište 2018. godine i Prijedlog polugodišnjeg izvještaja o primjeni fiskalnih pravila za prvo polugodište 2018. godine, koje je Vlada Republike Hrvatske dostavila predsjedniku Hrvatskoga sabora, aktom od 13. rujna 2018.

Fiskalno pravilo definirano je u članku 5. Zakona o fiskalnoj odgovornosti. Strukturni saldo izražen udjelom u bruto domaćem proizvodu (u daljnjem tekstu: BDP) mora se ostvarivati 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. U Programu konvergencije za razdoblje 2016.-2019. Vlada Republike Hrvatske je prihvatila srednjoročni proračunski cilj o manjku od 1,75% BDP-a.¹ 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. S obzirom da je Republika Hrvatska dosegla srednjoročni proračunski cilj, primjenjuje se fiskalno pravilo vezano uz visinu strukturnog salda koji ne smije biti manji (odnosno deficit ne smije biti veći) od srednjoročnog proračunskog cilja.

Ocjena primjene fiskalnih pravila u prvoj polovici 2018. godine

Polugodišnji izvještaj o izvršenju Državnog proračuna za prvo polugodište 2018. iskazan je prema nacionalnoj metodologiji na gotovinskom načelu koja se razlikuje od europske metodologije statističkih računa (ESA2010) prema kojoj je određeno fiskalno pravilo. Kako fiskalni podaci prema ESA2010 metodologiji u pravilu kasne za onima po gotovinskom načelu, trenutno su dostupni samo podaci za prvo tromjesečje 2018. godine. Stoga je Povjerenstvo prilikom ocjene fiskalnog pravila za prvu polovicu 2018. uzimalo u obzir dostupne podatke za

¹ Dostupno na:

<http://www.mfin.hr/adminmax/docs/Program%20konvergencije%20RH%20za%20razdoblje%202016.%20-%202019.pdf>

prvo tromjesečje, dok je za drugo tromjesečje ocjena temeljena na nacionalnoj metodologiji i podacima iz Prijedloga izvještaja o izvršenju državnog proračuna za prvo polugodište 2018. U svojoj ocjeni Povjerenstvo se fokusiralo na (1) ostvarenje makroekonomskih projekcija za 2018., (2) kretanje kategorija prihoda i rashoda državnog proračuna, (3) ostvarenja proračunskog salda prema nacionalnoj metodologiji, te je (4) procijenilo moguće ostvarenje fiskalnih rizika u nastavku 2018. godine.

Povjerenstvo smatra da su makroekonomske projekcije Ministarstva financija korištene za izradu proračuna za 2018. godinu pouzdane i da realno procjenjuju buduća kretanja. To potvrđuju gospodarska kretanja u prvoj polovici godine koja su u skladu s projekcijama. Proračun za 2018. godinu temelji se na realnom rastu od 2,9%, odnosno nominalnom rastu od 4,6%. Očekivani rast potrošačkih cijena u 2018. godini je 1,5%. Posljednje projekcije Vlade Republike Hrvatske sadržane u Smjernicama ekonomske i fiskalne politike za razdoblje 2019.-2021. zadržavaju slične realne i nominalne stope rasta.² Prema preliminarnim podacima DZS-a, u prvih šest mjeseci 2018. u odnosu na isto razdoblje prošle godine, realni BDP je porastao 2,7%, a nominalni 4,6%. Povjerenstvo smatra da su do kraja ove proračunske godine makroekonomski rizici za ostvarenje predviđenih kretanja mali.

Prihodi i rashodi državnog proračuna rastu sporije od rasta projiciranog nominalnog dohotka za 2018. godinu. Tako su prihodi poslovanja u prvoj polovici 2018. godini bili za 3,0% viši nego u istom razdoblju. Porezi na robu i usluge, koji čine više od polovice prihoda državnog proračuna, rastu nešto brže i to po stopi od 5% u odnosu na prethodnu godinu. Doprinosi su povećani 7,5% temeljem rasta mase plaća koja raste zbog povećanja razine nominalnih plaća i broja zaposlenih. Istodobno, prihodi od prodaje nefinancijske imovine, koji mogu imati snažnije oscilacije tijekom godine, znatno su umanjeni i ne odvijaju se prema planu. Rashodi poslovanja u prvoj polovici 2018. godini bili su za 3,5% veći nego u istom razdoblju 2017. godine. Najveći rast bilježe rashodi za zaposlene (5,8%). Značajne uštede ostvarene su kod financijskih rashoda, koji su za čak 7% (360 mil. kuna) manji nego prethodne godine. Slabije od plana ostvaruju se i rashodi za nabavu nefinancijske imovine, koji se velikim dijelom financiraju Europskim fondovima i ne utječu na proračunski saldo. Kako je potencijalan pozitivan učinak ovih rashoda na gospodarstvo značajan, navedene "uštede" zapravo ukazuju na nepovoljna kretanja.

Povjerenstvo procjenjuje da će se, uz navedena kretanja u državnom proračunu u prvoj polovici 2018. i uz očekivana kretanja u drugom dijelu godine, propisano fiskalno pravilo strukturnog salda u 2018. godini poštivati. Za konačnu ocjenu ispunjenja fiskalnih pravila bit će potrebno prikupiti konačne podatke prema ESA2010 metodologiji. Prema nacionalnoj metodologiji, u prvoj polovici godine proračun opće države ostvario je višak. Međutim, kretanje salda različito je prema sektorima opće države. Središnji državni proračun ostvario je manjak u iznosu od 1,9 mlrd. kuna ili 0,5% BDP. Za razliku od toga, znatne viškove ostvarili su izvanproračunski korisnici (1,8 mlrd. kuna) i lokalna država (1,7 mlrd. kuna). Time je ukupan proračunski saldo ostvario višak u iznosu od 1,6 mlrd. kuna ili 0,4% BDP-a. Za očekivati je da

² Dostupno na:

<http://www.mfin.hr/adminmax/docs/Smjernice%20ekonomske%20i%20fiskalne%20politike%202019.%20-%202021.pdf>

navedeni korisnici utroše dio ostvarenih viškova u drugom dijelu godine i da se planirana veličina strukturnog salda ostvari.

Na fiskalne rezultate u 2018. godini utjecat će ostvarenje fiskalnih rizika, posebice rizika u sektoru brodogradnje. Moguća plaćanja po izdanim jamstvima mogla bi povećati kapitalne transfere u ovoj i u idućim godinama, što bi ugrozilo fiskalne planove i smanjilo prostor za druge predviđene mjere fiskalne politike. Nadalje, Republika Hrvatska se nalazi u pozitivnoj fazi gospodarskog ciklusa, tako da su pozitivna fiskalna ostvarenja velikim dijelom rezultat povoljnih cikličkih kretanja. U takvoj fazi ciklusa očekuje se ostvarivanje nominalnih proračunskih viškova kako bi strukturni saldo ostao u okviru definiranom srednjoročnim proračunskim ciljem. Projekcije fiskalnih kretanja, poput onih sadržanih u Smjernicama ekonomske i fiskalne politike za razdoblje 2019.-2021. upućuju da bi već u 2019. mogao biti potrošen sav fiskalni prostor, a strukturni deficit bi se mogao približiti dopuštenoj granici čime se, smanjuje mogućnost snažnije protuciklične fiskalne politike u srednjoročnom razdoblju, posebice u uvjetima mogućeg usporenja globalnog i domaćeg gospodarstva kada bi se proračunski saldo automatski pogoršao. Povjerenstvo podsjeća da bi Vijeće Europske unije početkom iduće godine trebalo usvojiti minimalne srednjoročne proračunske ciljeve za države članice. Izgledno je da će novi minimalno dopušteni saldo, odnosno srednjoročni proračunski cilj za Republiku Hrvatsku biti stroži od postojećeg, što će stvoriti dodatni pritisak za fiskalnom konsolidacijom u idućem razdoblju. Javni dug Republike Hrvatske i nadalje je vrlo visok i potrebno je iskoristiti povoljna gospodarska kretanja za njegovo što brže smanjenje.

Povjerenstvo za fiskalnu politiku podsjeća da je za kvalitetnije praćenje stanja fiskalne politike i procjenu poštivanja europskih i domaćih fiskalnih pravila potrebno redefinirati poziciju Povjerenstva za fiskalnu politiku u smjeru jačanja njegove neovisnosti i kapaciteta. Stoga se zalaže za što hitnije donošenje novog Zakona o fiskalnoj odgovornosti koji bi ojačao numerička fiskalna pravila i uredio praćenje njihove provedbe.