



Povjerenstvo za fiskalnu politiku

Klasa: 021-19/19-10/02

Broj: 6524-3-19

Zagreb, 5. studenoga 2019.

4. stajalište Povjerenstva za fiskalnu politiku o Prijedlogu državnoga proračuna Republike Hrvatske i financijskih planova izvanproračunskih korisnika za 2020. godinu i projekcija za 2021. i 2022. godinu

Povjerenstvo za fiskalnu politiku (dalje u tekstu: Povjerenstvo) je na 2. sjednici održanoj 5. studenoga 2019. godine raspravilo Prijedlog državnoga proračuna Republike Hrvatske i financijskih planova izvanproračunskih korisnika za 2020. godinu i projekcija za 2021. i 2022. godinu (dalje u tekstu: Prijedlog proračuna), koje je Vlada Republike Hrvatske podnijela predsjedniku Hrvatskoga sabora, aktom od 31. listopada 2019.

Povjerenstvo se u raspravi o Prijedlogu proračuna u skladu sa svojim zadaćama usredotočilo na procjenu primjene fiskalnih pravila iz Zakona o fiskalnoj odgovornosti („Narodne novine“, br. 111/18), te realističnost makroekonomskih i proračunskih projekcija.

Povjerenstvo ocjenjuje da makroekonomske projekcije iz Prijedloga proračuna mogu poslužiti kao vjerodostojna osnova za planiranje proračuna i sagledavanje rasta proračunskih prihoda. Prijedlog proračuna za 2020. i projekcije za 2021. i 2022. godinu izrađeni su na temelju pretpostavke gospodarskog rasta od 2,5% u 2020. godini, te po 2,4% u 2021. i 2022. godini, što je u skladu s projekcijama drugih relevantnih domaćih i inozemnih institucija. Projekcija za 2020. istovjetna je projekciji Europske komisije iz lipnja 2019. godine. Makroekonomske projekcije ukazuju kako će glavni generator rasta hrvatskog gospodarstva i nadalje biti domaća potražnja, posebice osobna potrošnja i bruto investicije u fiksni kapital. Očekuje se da će doprinosi neto izvoza rasti biti negativan, što otvara rizike za održivost gospodarskog rasta, naročito ako izostanu ozbiljnije strukturne reforme.

Prihodi i rashodi Državnog proračuna u najvećem su dijelu realistično projicirani, uz nekoliko kategorija koje nose značajnije rizike ostvarenja. Porezni prihodi oprezno su projicirani, posebice kada je riječ o prihodima od poreza na dodanu vrijednost kod kojeg je Vlada odustala od smanjenja opće stope, ali je predviđeno smanjenje stope za ugostiteljstvo na 13% s fiskalnim učinkom od 900 mil. kuna. I ostali planirani prihodi rastu u skladu s očekivanim rastom osnovice, pri čemu učinci 4. kruga poreznih izmjena po osnovu dodatnog smanjenja oporezivanja dohotka u iznosu od 1,2 mlrd. kuna nisu izravno iskazani u Prijedlogu proračuna jer su prihod jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Prihodi od doprinosa za mirovinsko osiguranje projicirani su prilično optimistično (rast 4,9% u odnosu na predložene izmjene državnog proračuna za 2019.) temeljem projiciranog rasta zaposlenosti i plaća. Vrlo optimistično planiran je i rast prihoda iz fondova EU, no kako ova sredstva ne

utječu na manjak proračuna, rizici preoptimističnog planiranja ove stavke neće utjecati na projicirani proračunski manjak.

Na strani rashoda, nakon nedovoljno planiranih sredstava za rashode za zaposlene u 2019. godine koja moraju biti povećana rebalansom, ponovno je uočljiv njihov relativno skromno planirani rast u idućem razdoblju. Imajući u vidu korekciju klasifikacije rashoda za zaposlene u sustavu obrazovanja, planiran je rast rashoda za zaposlene od oko 1,2 milijardi kuna, što, uz povećanje osnovice za 6,12% tijekom 2020. godine, uključuje i cjelogodišnji učinak porasta plaća u 2019. godini, povećanje rashoda po osnovi minulog rada te sredstva za novozaposlene. Predloženi proračuna isključuje bilo kakve druge korekcije rashoda za zaposlene i u idućim godinama, osim već usvojenog povećanja osnovice i automatskog povećanja po osnovi minulog rada i rasta broja novozaposlenih.. Osim toga, i rast rashoda za mirovine djeluje blago podcijenjen, posebice imajući u vidu njihovo povećanje u rebalansu za 2019. godinu, te rast prosječne bruto plaće koja se koristi u automatskoj formuli za usklađivanje mirovina.

Povjerenstvo upozorava na potrebu ograničenja rasta proračunskih rashoda financiranih iz općih prihoda, koji i u 2020. godini nastavljaju rasti brže od rasta nominalnog BDP-a. U 2020. u odnosu na izmjene i dopune državnog proračuna za 2019. godinu. planiran je rast rashoda financiranih iz općih prihoda za 5,1%, čime se dodatno povećava teret financiranja javne potrošnje, a fiskalna konsolidacija odgađa se na buduće razdoblje.

U sadašnjim okolnostima planirani manjak Državnog proračuna od -0,5% BDP-a u 2020. godini Povjerenstvo smatra previsokim. Naime, na razini konsolidirane opće države u 2020. (ali i 2021. i 2022.), osim negativnog salda državnog proračuna za 2020. (i blagog manjka na razini lokalne države), očekuju se pozitivna salda izvanproračunskih korisnika, trgovačkih društava u sektoru opće države te metodološke prilagodbe, što u konačnici dovodi do postepenog poboljšanja fiskalnog salda opće države prema ESA metodologiji s planiranih -0,1% u 2019. godini (izmjene i dopune državnog proračuna za 2019.) na 0,2% u 2020., 0,4% u 2021 i 0,8% u 2022. godini. Takav prijedlog državnog proračuna pretpostavlja postupno zaoštavanje pozicije fiskalne politike u razdoblju u kojem usporedno rastu i rizici usporavanja gospodarskog rasta, s potencijalno negativnim učinkom na fiskalni saldo, što bi moglo ponoviti potrebu procikličkog smanjenja javne potrošnje u uvjetima slabije gospodarske aktivnosti.

Povjerenstvo procjenjuje kako se predloženim državnim proračunom i planovima izvanproračunskih korisnika za 2020. poštuje fiskalno pravilo strukturnog manjka iz Zakona o fiskalnoj odgovornosti, ali uz značajno povećane rizike njegovog ispunjenja. Naime, za sagledavanje ovog fiskalnog pravila potrebno je promatrati strukturni proračunski saldo koji sadrži korekciju za stanje gospodarskog ciklusa (tablica 1.). Hrvatsko gospodarstvo se tijekom cjelokupnog proračunskog horizonta nalazi u pozitivnoj fazi poslovnog ciklusa koji se ogleda u visokom pozitivnom jazu BDP-a. Time bi se, primjenom propisane metodologije, procijenjeni strukturni saldo korigiran za stanje poslovnog ciklusa, prema prijedlogu proračuna trebao popraviti s -1,1% u 2019. godini na -0,8% u 2020. godini, uz dodatno smanjenje na -0,6% u 2021. i -0,1% u 2022. godini. Ovako planirani strukturni manjak u

granicama je postavljenim novim srednjoročnim proračunskim ciljem koji u razdoblju 2020.-2022. iznosi -1,0% (do sada je iznosio -1,75% BDP-a). Stoga Povjerenstvo ističe kako će, za poštivanje fiskalnog pravila strukturnog manjka u narednom razdoblju biti potrebno pridržavati se predloženo plana promijene fiskalne politike iz ekspanzivne, koja je obilježila posljednje dvije godina, u restriktivnu.

U uvjetima ostvarenja pravila strukturnog salda **ne primjenjuje se pravilo rashoda.**

Poštivanje pravila strukturnog salda u uvjetima gospodarskog rasta i pozitivnog poslovnog ciklusa osigurava nastavak trenda ubrzanog smanjenja javnog duga, čime je i fiskalno pravilo duga ostvareno. Prema planu, javni dug bi se trebao smanjiti s 71,3% BDP-a u 2019. na 68% BDP-a u 2020., te dodatno na 65,0% u 2021. i 61,6% u 2022. godine, a očekuje se i nominalno smanjenje javnog duga.

Tablica 1. Kretanje strukturnog salda konsolidirane opće države, 2019.-2022.

	2018.	Projekcija 2019.	Projekcija 2020.	Projekcija 2021.	Projekcija 2022.
Ukupni manjak/višak, ESA 2010., u % BDP-a	0,3	-0,1	0,2	0,4	0,8
Jaz BDP-a	1,4	2,1	2,2	2,2	2,1
Strukturni saldo, u % BDP-a	-0,4	-1,1	-0,8	-0,6	-0,1
Promjena strukturnog salda	-1,0	-0,7	0,3	0,2	0,5

Izvor: MF, DZS.