



## **HRVATSKI SABOR**

**Povjerenstvo za fiskalnu politiku**

**Klasa: 021-19/16-10/04**

**Broj: 6521-5-1-16**

**Zagreb, 11. studenoga 2016.**

### **9. stajalište Povjerenstva za fiskalnu politiku Hrvatskoga sabora o primjeni fiskalnih pravila za 2015. godinu**

Povjerenstvo za fiskalnu politiku Hrvatskog sabora je na 15. sjednici, održanoj 11. studenoga 2016. ponovno raspravilo prijedlog Godišnjeg izvještaja o izvršenju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2015. godinu i prijedlog Godišnjeg izvještaja o primjeni fiskalnih pravila za 2015. godinu, koje je Vlada Republike Hrvatske podnijela predsjedniku Hrvatskoga sabora, aktom od 3. studenoga 2016.

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. Povjerenstvo za fiskalnu politiku nije promijenilo svoje mišljenje u odnosu na 8. stajalište od 3. lipnja 2016. te ga u većem dijelu ponavljamo.

Prema Izvješću o prekomjernome proračunskom manjku i razini duga opće države u Republici Hrvatskoj (DZS, 21. listopada 2016.) rađenom prema metodologiji ESA 2010 manjak proračuna opće države smanjen je s -5,4% BDP-a u 2014. na -3,3% 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 u iznosu od 1.264 milijuna kuna imali su također značajan utjecaj na proračun i kretanje manjka opće države u 2015., ali je ta transakcija isključena iz prihoda za obračun manjka.

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. 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 Europske unije o postojanju prekomjernog manjka iz 2014. te Preporukama Vijeća Europske unije 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 3,3% BDP-a. Za 2016. Vlada prognozira manjak od 2,6% BDP-a što bi trebalo biti dovoljno za ispunjavanje preporuke Vijeća u pogledu proračunskog 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 Europske unije 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.

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 Europske unije za izravna plaćanja u poljoprivredi jer se radi o zamjeni domaćih izvora sredstava izvorima iz Europske unije. Na temelju 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.

Povjerenstvo za fiskalnu politiku nadalje smatra da je u Prijedlogu godišnjeg izvještaja o primjeni fiskalnih pravila za 2015. godinu pogrešno protumačen pokazatelj rasta BDP-a relevantan iz izračun fiskalnog pravila. Tako se navodi da je primjena fiskalnog pravila računa na temelju „očekivanog kretanja bruto domaćeg proizvoda u trenutku izrade proračuna“, a kasnije se u obrazloženju primjene fiskalnog pravila navodi rast BDP-a „koji je bio korišten prilikom posljednjih izmjena i dopuna državnog proračuna za 2015. godinu“. Budući da Zakon o fiskalnoj odgovornosti navodi korištenje „međugodišnje stope rasta projiciranog, odnosno procijenjenog BDP-a u tekućim cijenama“, Povjerenstvo smatra da se u

godišnjem izvještaju o primjeni fiskalnog pravila treba koristiti pokazatelj procjene bruto domaćeg proizvoda za prethodnu godinu prema objavi u Priopćenjima Državnog zavoda za statistiku. Iako se zaključak o poštivanju primjene fiskalnog pravila za 2015. godinu ne mijenja bez obzira koji se pokazatelj bruto domaćeg proizvoda koristi, važno je precizno odrediti pokazatelje relevantne za procjenu poštivanja pravila, što je jedan od zadataka očekivanih promjena u zakonodavnom okviru za jačanje fiskalne odgovornosti.

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 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 iznosio 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 Republike Hrvatske 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 Europske unije 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 jesenskim prognozama Europske komisije, strukturni manjak u 2015. iznosi 2,2% BDP-a, dok prema projekcijama za 2016. strukturni manjak iznositi će 1,8% BDP-a. 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%.