



HRVATSKI SABOR
Povjerenstvo za fiskalnu politiku
Klasa: 021-19/14-10/01
Urbroj: 6521-5-1/14-01
Zagreb, 11. ožujka 2014.

Stajalište Povjerenstva za fiskalnu politiku o Prijedlogu izmjena i dopuna Državnog proračuna i financijskih planova izvanproračunskih korisnika za 2014.

Povjerenstvo za fiskalnu politiku razmatralo je Prijedlog izmjena i dopuna Državnog proračuna i financijskih planova izvanproračunskih korisnika za 2014. godinu koji je usvojila Vlada RH na sjednici od 5. ožujka 2014. i uputila na raspravu u Hrvatski sabor. U skladu s Odlukom o osnivanju Povjerenstva za fiskalnu politiku Hrvatskog sabora od 18. prosinca 2013. godine, jedna od zadaća Povjerenstva je razmatranje i procjena primjene fiskalnog pravila utvrđenog Zakonom o fiskalnoj odgovornosti u prijedlogu izmjena i dopuna državnog proračuna i financijskih planova izvanproračunskih korisnika, pri čemu o zauzetim stajalištima Povjerenstvo izvještava Odbor za financije i državni proračun Hrvatskog sabora i informira javnost. Odlukom je propisano da je o zauzetim stajalištima Povjerenstvo obvezno izvijestiti Odbor za financije i državni proračun prije rasprave u Hrvatskom saboru.

Izmjene i dopune državnog proračuna za 2014. predložene su u okruženju provedbe tzv. procedure pri prekomjernom manjku EU koja uključuje i preporuke Vijeća EU za izlazak iz stanja prekomjernog deficita. Osim toga, u Hrvatskoj su zabilježena nepovoljnija ekonomska kretanja nego što je to bilo očekivano prilikom donošenja Državnog proračuna za 2014. godinu u prosincu 2013. Dodatno, Hrvatska je krajem 2013. zabilježila razinu javnog duga veću od 60% udjela u BDP-u, te rastući proračunski manjak. U takvoj situaciji smatramo kako je bilo nužno pristupiti izmjena i dopunama državnog proračuna i financijskih planova izvanproračunskih korisnika.

Iako su makroekonomske projekcije ekonomskog rasta u 2014. godini u Prijedlogu izmjena i dopuna Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2014. godinu u odnosu na izvorni plan proračuna smanjene, Povjerenstvo drži kako su one sada realnije nego kod donošenja izvornog proračuna, ali ujedno ističe postojanje znatnih rizika od neispunjenja očekivanog ekonomskog rasta. Ti su rizici povezani uz nepovoljna kretanja na kraju prošle godine, zatim uz planiranu fiskalnu konsolidaciju i strukturne probleme u gospodarstvu koji priječe brzo obnavljanje rasta. Stoga Povjerenstvo ističe znatno postojanje i rizika od neispunjenja očekivanog ekonomskog rasta i očekivanog rasta proračunskih prihoda.

Prijedlog izmjena i dopuna Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2014. godinu uključuje nominalno značajnu fiskalnu konsolidaciju od oko 2,7% udjela u BDP-u do kraja 2014., odnosno oko 3,7% na godišnjoj razini. Među mjerama za povećanje prihoda visinom su značajne mjere koje se odnose na prijenos sredstava osiguranika s beneficiranim radnim stažom iz II. u I. mirovinski stup u ukupnom iznosu od 5 milijardi kuna od čega se oko 2,8 milijardi kuna jednokratnog prihoda očekuje u 2014., te redovna uplata u iznosu od 400 milijuna kuna. Također, drugim mjerama na strani prihoda, kao što su povećanje trošarina, povećanje stope doprinosa za zdravstveno osiguranje sa 13% na 15%, planirano je ukupno povećanje prihoda državnog proračuna u 2014. za 3 milijarde kuna, odnosno za 0,75% udjela u BDP-u.

Na strani rashoda planira se smanjenje u iznosu od 0,15% BDP-a kroz ukidanje dodatka na plaće državnim i javnim službenicima od 4,8 i 10% na vjernost službi. Također, kroz druge uštede na materijalnim troškovima, investicijama, subvencijama planirano je smanjiti rashode za dodatnih 3.4 milijarde kuna ili oko 1% udjela u BDP-u. Treba napomenuti kako su uštede planirane i na kamatama, te da se treba promatrati neto efekt povećanja doprinosa na plaće jer oni povećavaju rashode proračunskih korisnika za bruto plaće.

Deficit opće države planira se smanjiti s 5,8 posto BDP-a u izvornom proračunu na 4,5 posto prema Prijedlogu izmjena i dopuna Državnog proračuna. Povjerenstvo ocjenjuje da je prijedlog rebalansa državnog proračuna dobar iskorak u smjeru smanjenja fiskalnih neravnoteža u okruženju visoke razine javnog duga i potreba za financiranjem koje smanjuju fiskalni kapacitet zbog sve većeg iznosa kamata na javni dug. Međutim, rizici ostvarenje proračunskih planova ocjenjuju se kao značajni. Povjerenstvo za fiskalnu politiku izražava zabrinutost jer su strukturne mjere smanjenja proračunskog manjka uglavnom predložene na prihodnoj strani (0,7% BDP-a), dok na rashodovnoj strani proračuna doprinos novih mjera za smanjenje strukturnog manjka iznosi skromnih 0,2% BDP-a. Stoga Povjerenstvo očekuje objavu srednjoročnog fiskalnog plana iz kojeg će biti jasnija buduća hrvatska fiskalna pozicija.

Povjerenstvo je procjenjivalo i ispunjavanje fiskalnih pravila u 2014. godini temeljem predloženih izmjena i dopuna državnog proračuna. Zakon o fiskalnoj odgovornosti (NN 139/10, 19/14) definira fiskalno pravilo usklađeno s EU legislativom prema planu prilagodbe radi dostizanja srednjoročnog proračunskog cilja. Budući da plan prilagodbe prema Zakonu o fiskalnoj odgovornosti nije utvrđen, primjenjuje se privremeno fiskalno pravilo. Prema privremenom fiskalnom pravilu, 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 iz ukupnih rashoda izuzimaju rashodi za kamate, rashodi za provođenje programa Europske unije bez nacionalnog sufinanciranja i godišnje promjene rashoda uslijed promjena u institucionalnom obuhvatu općeg proračuna. Povjerenstvo procjenjuje da bi ostvarivanje proračuna u skladu s predloženom izmjenama i dopunama trebalo dovesti do ispunjavanja privremenog fiskalnog pravila.

Povjerenstvo, međutim, vidi određene rizike na strani rashoda kao i u pogledu gospodarskog rasta koji bi mogli utjecati na ispunjavanje fiskalnog pravila, zbog čega poziva Vladu Republike Hrvatske na pojačano praćenje ključnih pokazatelja važnih za fiskalno pravilo kako bi se u slučaju povećanih rizika za ispunjavanje fiskalnog pravila mogle na vrijeme pripremiti daljnje mjere prilagodbe proračuna radi ispunjenja fiskalnog pravila.

Jedan od ciljeva predloženih izmjena i dopuna državnog proračuna je usklađivanje s prijedlogom Vijeća EU za izlazak iz situacije prekomjernog deficita. Povjerenstvo se ovom prilikom nije bavilo procjenom usklađenosti predloženih mjera, ali prepoznaje rizik da mjere strukturnog karaktera nisu dovoljno snažne za dugoročnije stabiliziranje javnih financija. Kako proces fiskalne konsolidacije treba ipak promatrati kao duži proces, bolja procjena moći će se dati nakon što budu poznate sve fiskalne mjere koje Vlada Republike Hrvatske planira poduzeti do 2016. godine.