



HRVATSKI SABOR

Povjerenstvo za fiskalnu politiku

Klasa: 021/19/14-10/06

Broj: 6521-05-1/14-02

Zagreb, 21. studeni 2014.

4. stajalište Povjerenstva za fiskalnu politiku o Prijedlogu Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2015.

Povjerenstvo za fiskalnu politiku Hrvatskoga sabora je na 6. sjednici, održanoj 21. studenoga 2014. raspravilo Prijedlog Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2015. godinu i projekcije za 2016. i 2017. godinu i prijedlog financijskih planova izvanproračunskih korisnika za 2015. i projekcije za 2016. i 2017. godinu, koji je Vlada Republike Hrvatske podnijela Hrvatskom saboru 13. studenoga 2014.

Uvodna razmatranja

Povjerenstvo će svoje stajalište o Prijedlogu proračuna prvenstveno fokusirati na primjenu fiskalnog pravila sukladno sa Zakonom o fiskalnoj odgovornosti. Naime, Hrvatski sabor je Odlukom o osnivanju Povjerenstva za fiskalnu politiku, u čl. 4., kao 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*“.

Povjerenstvo zaključuje da se za 2015. godinu primjenjuje privremeno fiskalno pravilo iz Zakona o fiskalnoj odgovornosti (NN 139/10., 19/14.), prema kojem međugodišnja stopa rasta rashoda općeg proračuna ne smije biti veća od međugodišnje stope rasta projiciranog, odnosno procijenjenog BDP-a u tekućim cijenama. Pri tome rashodi općeg proračuna ne uključuju rashode za kamate, rashode za provođenje programa Europske unije (EU) bez nacionalnog sufinanciranja i godišnje promjene rashoda zbog promjena u institucionalnom obuhvatu općeg proračuna. Naime, osnovno fiskalno pravilo iz Zakona o fiskalnoj odgovornosti iz čl. 4. kaže da će se „*strukturni saldo izražen udjelom u bruto domaćem proizvodu (u daljnjem tekstu: BDP) 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*“. Dalje se navodi da spomenuti plan prilagodbe odlukom određuje Vlada Republike Hrvatske u svrhu ostvarivanja srednjoročnog proračunskog cilja, a na preporuku Vijeća Europske unije, pri čemu međugodišnje smanjenje strukturnog salda mora iznositi najmanje 0,5% BDP-a. No, vrlo je značajno da Zakon 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 Europske unije. S obzirom da za Hrvatsku još uvijek ne postoji definiran srednjoročni proračunski cilj, niti je Vlada odredila plan prilagodbe prema njemu, proizlazi da se osnovno pravilo još uvijek ne može primjenjivati, već da je relevantno privremeno fiskalno pravilo.

U obrazloženju Prijedloga Državnog proračuna koje je dostavila Vlada ne navodi se da li su prijedlog proračuna za 2015. godinu i projekcije za 2016. i 2017. godinu usklađeni sa Zakonom o fiskalnoj odgovornosti, što pokazuje ignoriranje važnosti ovog Zakona i važnosti poštivanja pravila 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 tražilo da se u dokumentima koji se šalju u Sabor sljedeći puta prikaže i Vladina procjena ispunjavanja fiskalnog pravila. 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. U obrazloženju predloženog proračuna za 2015. godinu, fiskalno se pravilo spominje jedino u odlomku koji govori o očekivanoj promjeni pravila, odnosno kada se navodi da se *„pristupilo izmjeni Zakona o fiskalnoj odgovornosti kako bi se ojačala neovisnost i proširila nadležnost Povjerenstva za fiskalnu politiku te u potpunosti uskladilo fiskalno pravilo s odredbama Pakta o stabilnosti i rastu na način da se odredbama Zakona o fiskalnoj odgovornosti propiše i pravilo duga.“* Povjerenstvo očekuje da će se fiskalno pravilo uskoro promijeniti. No, dok se ono ne promijeni, vrijede postojeća pravila i važno je procijeniti u kojoj je mjeri predloženi proračun usklađen s postojećim pravilima.

Povjerenstvo za fiskalnu politiku ima iznimno otežan zadatak procijeniti moguće poštivanje fiskalnog pravila u 2015., te u planovima za 2016. i 2017., budući da je u predloženom proračunu došlo do velikih metodoloških promjena u odnosu na proračune prijašnjih godina, a da službenih procjena i detaljnih podataka koji bi omogućili usporedbu s ranijim godinama nema. Povjerenstvo smatra da je prijedlog proračuna za 2015. i izvanproračunskih fondova netransparentan jer nije objavljen niti jedan dokument koji bi detaljno obrazložio posljedice metodoloških promjena i promjene obuhvata.

Daljnja poteškoća je primjena fiskalnog pravila na razini opće države i prema ESA metodologiji. 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. Nadalje, nije jasno koje će se fiskalno pravilo primjenjivati 2016. i 2017. godine. Naime, glavno fiskalno pravilo vezano je uz plan prilagodbe koji donosi Vlada, a vrlo je vjerojatno da će se tijekom 2015. taj plan doista i donijeti po prvi put, pa bi u 2016. i 2017. godini ono trebalo biti primijenjeno. Ali kako plana trenutačno nema, tako i nije moguće procijeniti usklađenost projekcija za 2016. i 2017. godine s planom. Stoga se u nastavku fokusiramo samo na procjenu poštivanja fiskalnog pravila u 2015. godini.

Budući da Povjerenstvo za fiskalnu politiku smatra da je fiskalno pravilo u 2015. godini vezano uz rast rashoda, Ministarstvo financija je dužno, prije usvajanja plana proračuna u Hrvatskom saboru, objaviti vrlo detaljnu razradu “rashoda za provođenje programa EU bez nacionalnog sufinanciranja“, te „rashoda zbog promjena u institucionalnom obuhvatu općeg proračuna“. Rashodi za programe EU vrlo su važan pokazatelj, a moglo bi se pokazati i

ključan za procjenu poštivanja fiskalnog pravila u sljedećoj 2015. godini. Glede promjena obuhvata Ministarstvo financija treba precizno izdvojiti sve povećane rashode koji su isključivo rezultat metodoloških promjena, a koje su utjecale na povećanje rashoda konsolidirane središnje države. Iz razloga što se Plan proračuna za 2015. razlikuje od Smjernica ekonomske i fiskalne politike za razdoblje 2015.-2017. koje je Vlada RH usvojila 7. studenog 2014. Ministarstvo je financija trebalo u Planu proračuna za 2015. na temelju tablica transparentno i jasno obrazložiti te razlike i ukratko objasniti metodološke promjene koje su prikazane u Planu proračuna za 2015. Tek uz ove informacije moguće je procijeniti stvarno kretanje rashoda relevantnih za procjenu fiskalnog pravila u 2015.

Procjena proračunskih kretanja i poštivanja fiskalnog pravila

Prijedlog proračuna za 2015. godinu i planovi za 2016. i 2017. godinu donose niz rizika, a ključni rizici su:

- a) otežane usporedbe zbog metodoloških promjena i promjena obuhvata proračuna;
- b) vrlo veliki rizici i nepoznanice na strani prihoda zbog poreznih promjena i mogućeg neostvarivanja makroekonomskih projekcija zbog nedostatka investicija na koje se oslanja makroekonomska projekcija Vlade;
- c) na razini velikih rashodnih stavaka (mirovine) postoji rizik njihovog probijanja zbog nedonošenja propisa koji bi osigurali da se provede planirani iznos za 2015. godinu;
- d) Povjerenstvo ima veliku rezervu prema zaustavljanju neplaćanja u sektoru zdravstva jer nisu provedene reforme koje bi osigurale smanjenje rashoda u zdravstvu, iako su rashodi za zdravstvo povećani oko 2 milijarde kuna u 2015. godini;
- e) posebno velik rizik postoji oko ostvarenja prihoda od pomoći EU;
- f) potencijalno značajno podcjenjivanje rashoda, posebno u segmentima plaća, kamata, te izdataka vezanih uz programe EU.

Povjerenstvo smatra da je teško ostvariti znatno smanjivanje deficita proračuna konsolidirane središnje države u 2015. bez snažnih reformskih programa i strukturnih mjera. Naime, deficit konsolidirane središnje države u 2015. trebalo bi biti moguće usporediti s planiranim deficitom za 2014. bez obzira na metodološke promjene u prijedlogu proračuna. U 2015. godini planiran je deficit koji je za 3,9 milijardi kuna manji od deficita planiranog za 2014. (smanjenje sa 16,3 na 12,4 milijarde kuna).

Povjerenstvo iz podataka prijedloga proračuna za 2015. koje je Vlada Republike Hrvatske uputila Saboru uz niz pretpostavki može procijeniti da postoji rizik da fiskalno pravilo u 2015. bude prekršeno. Očekuje se da će nominalni BDP u 2015. porasti 1,9%, i to 0,5% zbog realnog rasta, a 1,4% zbog inflacije (deflatora BDP-a). Iako ove prognoze ne odstupaju toliko od prognoza drugih analitičara kao što je to bio slučaj prijašnjih godina, ipak i ova se prognoza čini optimističnom. Na primjer, Ekonomski institut Zagreb očekuje realni rast 0,2% i inflaciju 1,1%, što daje nominalni rast BDP-a od 1,3%. Europska komisija u svojim prognozama očekuje realni rast 0,2%, ali i deflator BDP-a od 0,6%, što daje nominalni rast BDP-a od 0,8%. Nominalni rast BDP-a važan je jer predstavlja gornju granicu rasta rashoda opće države umanjene za rashode za kamate, rashode od pomoći EU i rashode zbog promjene obuhvata opće države, a ukoliko se želi poštivati fiskalno pravilo za 2015. To znači da rashodi ne bi smjeli rasti za više od 0,8% (ako prognoze Europske komisije uzmemo kao

osnovicu za procjenu), odnosno 1,9% (ako projekcije Vlade RH uzmemo kao osnovicu za procjenu).

Nakon eliminiranja metodoloških razlika između proračunskih rashoda u 2014. godini i 2015. godini, još uvijek postoje rizici da stvarni rast rashoda relevantnih za fiskalno pravilo bude veći od navedenog rasta nominalnog BDP-a. Ključni rizici proizlaze iz mogućeg podcjenjivanja rashoda za kamate, subvencije i plaće. Naime, rashodi za plaće u državnom su proračunu smanjeni, ali Povjerenstvo smatra kako postoji veliki rizik da se to smanjenje ne ostvari budući da nema jasnih programa i mjera kojima je objašnjeno kako će se to postići. Ipak, s druge strane, moguće je da će zbog smanjenih prihoda lokalne države zbog promjena kod oporezivanja dohotka, ona dobrim dijelom smanjiti i svoje rashode, pa da to bude jedan od faktora koji će dovesti do poštivanja pravila. No, i ovaj je kanal kontrole rashoda pun nepoznanica i nejasno je koje će sve učinke porezne promjene izazvati kod preraspodjele prihoda i rashoda između središnje i lokalne države.