

**PRIJEDLOG GODIŠNJEG IZVJEŠTAJA
O PRIMJENI FISKALNIH PRAVILA
ZA 2012. GODINU**

ZAKONSKI OKVIR

Zakonom o fiskalnoj odgovornosti (NN 139/10) određuju se pravila kojima se ograničava državna potrošnja, jača odgovornost za zakonito, namjensko i svrhovito korištenje proračunskih sredstava te jača sustav kontrola i nadzora radi osiguranja fiskalne odgovornosti.

Cilj Zakona o fiskalnoj odgovornosti je osiguranje i održavanje fiskalne odgovornosti, transparentnosti i srednjoročne i dugoročne održivosti javnih financija. To se postiže uspostavljanjem i jačanjem fiskalnih pravila i pravila za osiguranje fiskalne odgovornosti na temelju kojih Vlada Republike Hrvatske utvrđuje i provodi fiskalnu politiku.

Fiskalna pravila koja su definirana Zakonom o fiskalnoj odgovornosti podijeljena su na dva dijela odnosno na tzv. privremeno i trajno pravilo.

Privremeno ili prvo pravilo koje se sukladno Zakonu treba zadovoljiti u tekućoj godini obzirom na postojanje primarnog manjka općeg proračuna, odnosi se na smanjivanje rashoda iskazanih udjelom u bruto domaćem proizvodu za najmanje 1 postotni bod godišnje i to do trenutka postizanja primarnog salda općeg proračuna na razini nula ili u pozitivnom iznosu i to u nominalnim terminima.

Drugo, ili uvjetno nazvano, trajno pravilo počinje od trenutka kada je prvo pravilo zadovoljeno, a odnosi se na održavanje nultog ili pozitivnog ciklički prilagođenog primarnog salda općeg proračuna. Primarni saldo predstavlja razliku prihoda i rashoda bez kamata.

Obuhvat općeg proračuna i način izračuna agregata za potrebe ovih pravila utemeljen je na ESA 95 metodologiji Europske unije. Povećanje rashoda općeg proračuna izravno povezanih uz financiranje projekata sufinanciranih iz pretpristupnih programa pomoći i europskih fondova u procesu pridruživanja Republike Hrvatske Europskoj uniji i u prve tri godine članstva izuzimaju se iz ukupnih rashoda.

Nadalje, Uredbom o sastavljanju i predaji izjave o fiskalnoj odgovornosti i izvještaja o primjeni fiskalnih pravila (NN 78/11), između ostalog, propisuje se i oblik i sadržaj izvještaja o primjeni fiskalnih pravila sukladno Zakonu o fiskalnoj odgovornosti. Uredba nalaže da Ministarstvo financija, uz godišnji izvještaj o izvršenju državnog proračuna, izrađuje i dostavlja Vladi Republike Hrvatske godišnji izvještaj o primjeni fiskalnih pravila sukladno Zakonu o fiskalnoj odgovornosti do 1. svibnja tekuće godine za prethodnu proračunsku godinu.

Prema članku 19. navedene Uredbe, do trenutka kada primarni fiskalni saldo općeg proračuna u nominalnom iznosu bude jednak nuli ili pozitivan, godišnji izvještaj o primjeni fiskalnih pravila za 2012. godinu sadržava:

- rashode općeg proračuna za 2011. godinu
- plan rashoda općeg proračuna za 2012. godinu
- izvršenje rashoda općeg proračuna za 2012. godinu
- iznos nominalnog BDP-a za 2011. godinu, a koji je korišten prilikom izrade izmjena i dopuna državnog proračuna za 2012. godinu
- iznos nominalnog BDP-a za 2012. godinu, a koji je korišten prilikom izrade izmjena i dopuna državnog proračuna za 2012. godinu
- izračun razlike udjela planskih rashoda općeg proračuna za 2012. u iznosu nominalnog BDP-a za 2012., a koji je korišten prilikom izrade izmjena i dopuna državnog

- proračuna za navedenu godinu i udjela rashoda općeg proračuna za 2011. u iznosu nominalnog BDP-a za 2011., a koji je korišten prilikom izrade izmjena i dopuna državnog proračuna za 2012. godinu
- izračun razlike udjela izvršenja rashoda općeg proračuna za 2012. u iznosu nominalnog BDP-a za 2012., a koji je korišten prilikom izrade izmjena i dopuna državnog proračuna za navedenu godinu i udjela rashoda općeg proračuna za 2011. u iznosu nominalnog BDP-a za 2011., a koji je korišten prilikom izrade izmjena i dopuna državnog proračuna za 2012. godinu

METODOLOŠKA PRIMJENA FISKALNOG PRAVILA

Polazna metodološka osnova za praćenje primjene fiskalnog pravila definirana je Europskim sustavom nacionalnih i regionalnih računa iz 1995. godine (European System of Accounts – ESA 95) koja statistički sustav računa cijelog društva dijeli na ukupno gospodarstvo i ostatak svijeta. Institucionalne jedinice cijelog gospodarstva razvrstavaju se po sektorima po posebnim pravilima, a jedan od sektora čini i sektor opće države sa svojim podsektorima središnje države, lokalne države i fondova socijalnog osiguranja.

Temeljem navedene metodologije obuhvat općeg proračuna za primjenu fiskalnog pravila uključuje državni proračun, izvanproračunske korisnike (Hrvatske vode, Hrvatske ceste, Fond za zaštitu okoliša i energetska učinkovitost, Državnu agenciju za osiguranje štednih uloga i sanaciju banaka te Agenciju za upravljanje državnom imovinom) kao i proračune jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Metodološka pravila također definiraju i obuhvat prihodne i rashodne strane proračuna pa samim time i fiskalnih salda. Naime, postoje određene razlike ESA 95 metodologije i metodologije računskoga plana u pogledu definiranja prihoda i rashoda. No, kako se primjena prvog dijela fiskalnog pravila odnosi isključivo na rashodnu stranu proračuna, ovdje ćemo naznačiti osnovne razlike na rashodnoj strani koje se mogu sumirati u nekoliko glavnih činjenica.

Navedene razlike uključuju drugačiji tretman plaćanja po jamstvima koja su sukladno nacionalnoj metodologiji, jednako kao i eventualni povrati po istoj osnovi, klasificirani u okviru transakcija u financijskoj imovini te stoga ne sačinjavaju dio rashodne strane proračuna niti su sadržani u fiskalnome saldu. Isti su sukladno ESA 95 metodologiji sastavni dio rashoda odnosno prihoda. U skladu s ESA 95 metodologijom odnosno iz nje izvedenim metodologijama statistički se mora preuzeti ostatak duga jamčenog od strane države nakon ponovljenog aktiviranja jamstva kroz tri godine, što predstavlja rashod (kapitalni transfer dužniku). Također, u skladu s navedenim metodologijama rashodi državnog proračuna za Fond za naknadu oduzete imovine iz kojih Fond financira otplatu po Globalnoj obveznici, imaju tretman financijskih transakcija otplate duga te se izuzimaju iz rashoda države. Zatim, rashodna strana proračuna sadrži i neto transakcije u nefinancijskoj imovini kao svoj integralni dio dok nacionalna metodologija stjecanje nefinancijske imovine klasificira u rashode, a prodaju iste u proračunske prihode. Plaćanja koja se vrše na ime povrata duga umirovljenicima se sukladno ocjeni Eurostata klasificiraju kao integralni dio rashodne strane općeg proračuna i to na novčanoj osnovi, dok se u nacionalnoj metodologiji ovi rashodi ne ubrajaju u obuhvat općeg proračuna. Nadalje, radi usklađivanja s obračunskim načelom na kojemu se temelji ESA 95 metodologija, rashodi državnog proračuna i jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave koji su iskazani po načelu novčanog tijeka, korigiraju se iznosom godišnje promjene dospjelih i nedospjelih obveza za rashode poslovanja i rashode za

nabavu nefinancijske imovine. Iz svega navedenog proizlaze rashodi proračuna opće države iskazani prema ESA 95 metodologiji. Međutim, rashodi po kojima se prati primjena fiskalnog pravila, iz svoje strukture isključuju međugodišnju promjenu onih rashoda koji su povezani uz financiranje projekata sufinanciranih iz pretpristupnih programa pomoći i europskih fondova.

FISKALNO PRAVILO U 2012. GODINI

Sukladno članku 19. Uredbe o sastavljanju i predaji izjave o fiskalnoj odgovornosti i izvještaja o primjeni fiskalnih pravila u nastavku dajemo pregled ispunjenja fiskalnog pravila za 2012. godinu.

U 2012. godini rashodi proračuna opće države planirani su u iznosu od 139,3 milijarde kuna, što iznosi 41,2% BDP-a. U 2011. godini isti rashodi izvršeni su u iznosu od 146,4 milijarde kuna ili 43,8% BDP-a. Slijedom navedenog, planirani rashodi za 2012. manji su za 2,6 postotnih bodova u odnosu na 2011. godinu. Izvršenje za 2012. pokazuje da su ukupni rashodi iznosili 139,5 milijardi kuna ili 41,3% BDP-a odnosno da je njihov udio u BDP-u također smanjen za 2,6 postotnih bodova u usporedbi s 2011. godinom. Time je, prema navedenoj Uredbi, **fiskalno pravilo za 2012. godinu zadovoljeno.**

Kako se izmjenama i dopunama plana državnog proračuna za 2012. predviđao pad ekonomske aktivnosti od 1,1%, a ostvareno je snažnije realno smanjenje BDP-a u iznosu od 2,0%, potrebno je sagledati i ispunjenje fiskalnog pravila prema ostvarenim vrijednostima nominalnog BDP-a za 2012. godinu. Osim toga, Državni zavod za statistiku objavio je revidirane procjene BDP-a za 2010., 2011. i 2012. godinu usklađene s konačnim obračunom BDP-a za 2010. godinu. Prema revidiranim, no i dalje privremenim podacima, nominalni BDP u 2011. iznosio je 330.171 milijun kuna, što je 3,8 milijardi kuna manje u odnosu na prijašnje podatke, dok je realni rast BDP-a u 2011. godini ostao nepromijenjen, na razini od 0,0%.

U skladu s navedenim, planski rashodi proračuna opće države u 2012. zabilježeni su na razini od 42,2% BDP-a, što je 2,1 postotni bod manje u odnosu na 2011. godinu, kada su isti rashodi imali udio u vrijednosti BDP-a od 44,3%. Izvršenje rashoda za 2012. pokazuje njihovu razinu od 42,3% BDP-a, što je također 2,1 postotni bod manje u odnosu na godinu ranije. Dakle, i nakon revidiranja podataka BDP-a za prethodne godine, **fiskalno pravilo za 2012. godinu je zadovoljeno.**

U nastavku dajemo prikaz izvršenja fiskalnog pravila prema nominalnim iznosima BDP-a korištenima prilikom izrade izmjena i dopuna državnog proračuna kao i prema ostvarenim nominalnim iznosima BDP-a nakon metodoloških revizija Državnog zavoda za statistiku.

Tablica: Prikaz zadovoljenja fiskalnog pravila za 2012. godinu

Rashodi općeg proračuna, ESA 95 metodologija (000 HRK)	Izvršenje 2011.	Plan 2012.	Izvršenje 2012.
Rashodi proračuna opće države za izračun fiskalnoga pravila	146.360.817	139.347.575	139.533.608
Nominalni BDP koji je korišten prilikom izrade izmjena i dopuna državnog proračuna za 2012. godinu	333.955.632	338.136.270	338.136.270
<i>udio u BDP-u, %</i>	<i>43,8</i>	<i>41,2</i>	<i>41,3</i>
Godišnje smanjenje udjela rashoda općeg proračuna u BDP-u - FISKALNO PRAVILO, prema Uredbi		-2,6	-2,6
Rashodi proračuna opće države za izračun fiskalnoga pravila	146.360.817	139.347.575	139.533.608
Ostvareni nominalni BDP, nakon metodoloških izmjena DZS-a	330.171.024	330.231.967	330.231.967
<i>udio u BDP-u, %</i>	<i>44,3</i>	<i>42,2</i>	<i>42,3</i>
Godišnje smanjenje udjela rashoda općeg proračuna u BDP-u - FISKALNO PRAVILO, nakon metodoloških izmjena DZS-a		-2,1	-2,1