

VLADA REPUBLIKE HRVATSKE

**PRIJEDLOG POLUGODIŠNJEG IZVJEŠTAJA
O PRIMJENI FISKALNIH PRAVILA
ZA PRVO POLUGODIŠNJE 2014. GODINE**

Zagreb, rujan 2014.

POLUGODIŠNJI IZVJEŠTAJ O PRIMJENI FISKALNIH PRAVILA

Zakonom o fiskalnoj odgovornosti¹ iz siječnja 2011. godine utvrđena su fiskalna 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.

Izmjenama i dopunama Zakona o fiskalnoj odgovornosti², koji je stupio na snagu 8. veljače 2014. godine, promijenjeno je prvotno fiskalno pravilo, kojim se predviđalo smanjivanje rashoda općeg proračuna iskazanih udjelom u bruto domaćem proizvodu za najmanje jedan postotni bod godišnje do postizanja primarnog salda na razini nula ili u pozitivnom iznosu. U uvjetima duboke recesije i negativnog jaza proizvodnje takvo pravilo je zbog svoje procikličnosti dodatno ugrožavalo izgleda za rast. Usklađivanje sa zahtjevima EU vezano uz novi okvir za upravljanje ekonomskom politikom u EU, a koji je usmjeren na jačanje provedbe Pakta o stabilnosti i rastu, bio je dodatni razlog za izmjenu pravila. Ciljana vrijednost novog fiskalnog pravila postaje srednjoročni proračunski cilj koji će se ostvarivati prema planu prilagodbe, a na preporuku Vijeća EU, pri čemu međugodišnje smanjenje strukturnog salda mora iznositi najmanje 0,5% BDP-a. Srednjoročni proračunski cilj određuje se kao vrijednost strukturnog salda koja osigurava da manjak općeg proračuna ne prelazi 3% BDP-a, a javni dug 60% BDP-a. U pogledu održivog kretanja rashoda uvedena je i odredba da godišnji rast rashoda općeg proračuna ne smije prelaziti referentnu potencijalnu stopu rasta bruto domaćeg proizvoda koja je definirana od strane EK, uvećanu za očekivani porast cijena, pri čemu se dozvoljavaju izuzeća za pojedine kategorije rashoda. Također, Zakonom se definiraju i okolnosti u kojima se fiskalno pravilo neće primjenjivati, pod uvjetom da se time ne ugrožava fiskalna održivost u srednjoročnom razdoblju. Ove okolnosti ograničene su na slučajeve katastrofa i većih gospodarskih poremećaja koji imaju značajan financijski utjecaj na stanje općeg proračuna, a što je u skladu s odredbama Pakta o stabilnosti i rastu. Postojanje navedenih okolnosti utvrđuje Povjerenstvo za fiskalnu politiku.

Gore spomenuto fiskalno pravilo primjenjuje se nakon što Vlada Republike Hrvatske donese plan prilagodbe u svrhu ostvarivanja srednjoročnog proračunskog cilja, a na preporuku Vijeća EU. Do utvrđivanja srednjoročnog proračunskog cilja i plana prilagodbe vrijedi privremeno fiskalno pravilo, prema kojem međugodišnja stopa rasta rashoda općeg proračuna ne smije biti veća od međugodišnje stope rasta projiciranog, odnosno procijenjenog bruto domaćeg proizvoda u tekućim cijenama. Pritom rashodi općeg proračuna ne uključuju rashode za kamate, rashode za provođenje programa EU bez nacionalnog sufinanciranja i godišnje promjene rashoda uslijed promjena u institucionalnom obuhvatu općeg proračuna.

Uredbom o sastavljanju i predaji izjave o fiskalnoj odgovornosti i izvještaja o primjeni fiskalnih pravila³, između ostalog, propisuje se oblik i sadržaj izvještaja o primjeni fiskalnih pravila. Uredba nalaže da Ministarstvo financija, uz polugodišnji izvještaj o izvršenju državnog proračuna, dostavlja Vladi RH polugodišnji izvještaj o primjeni fiskalnih pravila sukladno Zakonu o fiskalnoj odgovornosti, i to za prvo polugodište tekuće proračunske godine do 5. rujna tekuće proračunske godine.

¹ Narodne novine, broj 139/2010

² Narodne novine, broj 19/2014

³ Narodne novine, broj 78/2011

Polugodišnji izvještaj o primjeni fiskalnih pravila treba sadržavati:

- projekciju nominalnog i realnog bruto domaćeg proizvoda (u daljnjem tekstu: BDP) i projekciju inflacije koje su bile ishodište za izradu državnog proračuna za tekuću proračunsku godinu,
- nove projekcije nominalnog i realnog BDP-a te projekciju inflacije ako su projekcije objavljene u smjernicama ekonomske i fiskalne politike za trogodišnje razdoblje ili u drugim odgovarajućim dokumentima koje usvaja Vlada,
- podatke o ostvarenjima BDP-a i inflacije te ostalih makroekonomskih pokazatelja koji upućuju na trendove u gospodarskoj aktivnosti (industrijska proizvodnja, promet u trgovini na malo, indeks građevinskih radova, turistički dolasci i noćenja te robni izvoz i uvoz) u prvom polugodištu tekuće proračunske godine te
- opis rizika zadovoljenja fiskalnog pravila za tekuću proračunsku godinu.

1. Projekcije nominalnog i realnog bruto domaćeg proizvoda te projekcije inflacije za 2014. godinu

Prilikom izrade plana državnog proračuna i financijskih planova izvanproračunskih korisnika za 2014. godinu projicirana je realna stopa rasta bruto domaćeg proizvoda od 1,3% te prosječna stopa inflacije od 2,0% dok je projekcija bruto domaćeg proizvoda u tekućim cijenama iznosila 347,2 milijardi kuna. U novim projekcijama objavljenim u Programu konvergencije Republike Hrvatske za razdoblje 2014.-2017., kao posljedica izmijenjenih makroekonomskih uvjeta te učinaka planiranih mjera ekonomske politike krajem 2013. te u prvom djelu 2014. godine, navedene projekcije su izmijenjene kao što je prikazano u tablici 1.

Tablica 1: Projekcije bruto domaćeg proizvoda i inflacije za 2014. iz Programa konvergencije za razdoblje 2014.-2017.

	Projekcija 2014.
Bruto domaći proizvod, tekuće cijene (u milijunima kuna)*	331.413
Bruto domaći proizvod, realni rast (%)	0,0
Indeks potrošačkih cijena, godišnja promjena (%)	0,6

* Napomena: Znatna korekcija projiciranog BDP-a u tekućim cijenama u većem dijelu rezultat je revidiranih nominalnih iznosa BDP-a u 2012. i 2013. godini od strane Državnog zavoda za statistiku.

Izvor: Ministarstvo financija

2. Podaci o ostvarenjima BDP-a i inflacije te ostalih makroekonomskih pokazatelja koji upućuju na trendove u gospodarskoj aktivnosti

Tablica 2: Ostvarenja osnovnih makroekonomskih pokazatelja u prvom polugodištu 2014.

	I. - VI. 2014.
Bruto domaći proizvod, % godišnja promjena, realno*	-
Indeks potrošačkih cijena, % godišnja promjena	-0,3
Industrijska proizvodnja, % godišnja promjena (kal.pril. indeksi)	0,7
Promet od trgovine na malo, % godišnja promjena, realno (kal.pril. ind)	0,0
Indeks građevinskih radova, % godišnja promjena (kal.pril. indeksi)**	-7,8
Broj noćenja turista, % godišnja promjena	4,8
Stopa registrirane nezaposlenosti, %	21,1
Broj zaposlenih	1.328.307
Izvoz roba, % godišnja promjena (HRK)	13,3
Uvoz roba, % godišnja promjena (HRK)	3,7
Ukupni krediti, % godišnja promjena	-2,3

* Procjena realne stope rasta BDP-a za prvo tromjesečje 2014. iznosi -0,4%, a prva procjena za drugo tromjesečje -0,8%. Međutim, budući da su navedene stope neusporedive zbog prelaska na novu metodologiju ESA 2010, izračun polugodišnje stope promjene BDP-a je izostavljen.

** Podatak se odnosi na prvih pet mjeseci 2014.

Izvor: Državni zavod za statistiku

3. Opis rizika zadovoljenja fiskalnog pravila za tekuću proračunsku godinu

Vijeće EU je 21. siječnja 2014. godine donijelo zaključak o postojanju stanja prekomjernog proračunskog manjka za Republiku Hrvatsku, kao i dinamiku fiskalne prilagodbe kako bi se proračunski manjak opće države doveo ispod 3% BDP-a do 2016. godine. Drugim riječima, Vijeće je zaključilo da RH treba ostvariti nominalni proračunski deficit od 4,6 % BDP-a u 2014. godini, što odgovara poboljšanju strukturnog proračunskog manjka od 0,5% BDP-a i podrazumijeva strukturni napor, odnosno fiskalni učinak promjene postojećih politika od 2,3% BDP- u ovoj godini.

Kako bi se prihvatile preporuke Vijeća EU kojima se od RH traži rješavanje prekomjernog proračunskog manjka, u ožujku 2014. godine donesene su Izmjene i dopune Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2014. godinu i projekcija za 2015. i 2016. godinu⁴, Odluka o davanju suglasnosti na izmjene i dopune Financijskog plana Hrvatskih voda za 2014. godinu i projekcija za 2015. i 2016. godinu te Odluka o davanju suglasnosti na izmjene i dopune Financijskog plana Hrvatskih cesta za 2014. godinu i projekcija za 2015. i 2016. godinu. Ovim izmjenama i dopunama donesen je plan nužnih mjera na prihodnoj i rashodnoj strani proračuna, čiji se strukturni učinak procjenjuje na razini od 1,9% BDP-a.

⁴ Narodne novine, broj 39/2014

Međutim, da bi se dostigla razina potrebnih konsolidacijskih mjera od 2,3% BDP-a sukladno preporukama Vijeća EU, Vlada RH je pripremila dodatne mjere od 0,4% BDP-a u 2014. godini, a što je sadržano u Zaključku o prihvaćanju Dodatnih mjera fiskalne konsolidacije za 2014. godinu i Odluci o mjerama privremene obustave izvršavanja Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2014. godinu koji su doneseni 17. travnja 2014. godine na 151. sjednici Vlada RH. Potrebne pripremne radnje i promjene propisa bit će usvojene tijekom 2014. godine.

Osim strukturnih mjera, poduzete su i jednokratne mjere ukupnog iznosa od 0,8% BDP-a u 2014. godini i 0,6% BDP-a u 2015. godini. Prema projekciji iz Programa konvergencije Republike Hrvatske za razdoblje 2014. – 2017., očekuje se da će manjak opće države prema ESA 95 metodologiji iznositi 4,4% BDP-a u 2014. godini.

Strukturne mjere na prihodnoj strani proračuna uključuju:

- izmjene u oporezivanju dobitaka od igara na sreću,
- izmjene u sustavu doprinosa za mirovinsko osiguranje temeljem beneficiranog radnog staža,
- povećanje koncesijskih naknada,
- povlačenje prihoda od dobiti trgovačkih društava u državnom vlasništvu te agencija, zavoda i drugih pravnih osoba s javnim ovlastima,
- povećanje doprinosa za zdravstveno osiguranje,
- povećanje trošarina na energente i električnu energiju te
- povećanje prihoda od telekomunikacijskih usluga.

Strukturne mjere na rashodnoj strani proračuna uključuju:

- intermedijarnu potrošnju,
- naknade zaposlenima,
- subvencije,
- socijalne naknade,
- ostale tekuće transfere,
- kapitalne transfere te
- rashode za bruto investicije u kapital.

	FISKALNI UČINAK U 2014.	DODATNI UČINAK U 2015.	DODATNI UČINAK U 2016.
milijuni HRK			
PRIHODNE STRUKTURNE MJERE			
1. porez na dobitke od igara na sreću	300	200	
2. izmjene u sustavu doprinosa za mirovinsko osiguranje temeljem beneficiranog radnog staža	400		
3. povećanje koncesijskih naknada	200		
4. povlačenje prihoda od dobiti trgovačkih društava u državnom vlasništvu	500		
5. povećanje doprinosa za zdravstveno osiguranje s 13% na 15%	1.600	800	
6. reinvestirana dobit		500	
7. uvođenje poreza na kamate na štednju		300	
8. naknade na telekomunikacijske usluge	350		
9. uvođenje poreza na nekretnine			1.500
10. povećanje trošarina na energente	350	130	
UKUPNO PRIHODNE MJERE	3.700	1.930	1.500
RASHODNE STRUKTURNE MJERE			
1. naknade zaposlenima	108	230	101
2. intermedijarna potrošnja	657	469	499
3. subvencije	1.101	300	300
4. socijalne naknade i socijalni transferi	640	385	588
5. ostali tekući transferi i kapitalni transferi	466	300	460
6. rashodi za bruto investicije u kapital	335		
UKUPNO RASHODNE MJERE	3.307	1.684	1.947
IZVANPRORAČUNSKI KORISNICI	530	100	
SVEUKUPNA FISKALNA PRILAGODBA	7.537	3.714	3.447

Europska komisija je 2. lipnja 2014. godinu objavila svoju ocjenu poduzetih mjera u kojoj je zaključila da je RH poduzela nužne mjere i da u ovom trenutku nisu potrebne dodatne mjere. Ministarstvo financija prati provedbu usvojenih strukturnih mjera. Do sada je primijenjena većina predloženih mjera na prihodnoj i rashodnoj strani: Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o doprinosima⁵ povećan je zdravstveni doprinos s 13% na 15% bruto plaće, ostvareno je prebacivanja umirovljenika po posebnim propisima iz II. u I. mirovinski stup, promijenjen je Zakon o igrama na sreću⁶, povećana je trošarina na motorne benzine Uredbom o izmjeni Uredbe o visini trošarine na motorne benzine, plinsko ulje i kerozin za pogon⁷, kao i naknada na telekomunikacijske usluge Pravilnikom o izmjenama i dopunama Pravilnika o plaćanju naknade za pravo uporabe adresa, brojeva i radiofrekvencijskog spektra⁸ te je donesena Odluka o visini, načinu i rokovima uplate sredstava trgovačkih društava i drugih pravnih osoba od strateškog i posebnog interesa za Republiku Hrvatsku u Državni proračun Republike Hrvatske za 2014. godinu⁹. Također je donesen niz mjera kojima će se ostvariti uštede na gotovo svim kategorijama rashoda državnog proračuna.

Tablica s prikazom stupnja provedbe navedenih strukturnih mjera, koje su i istodobno i mjere koje će dovesti do ispunjenja fiskalnog pravila u 2014. godini, dana je u prilogu.

⁵ Narodne novine, broj 41/2014

⁶ Narodne novine, broj 41/2014

⁷ Narodne novine, broj 48/2014

⁸ Narodne novine, broj 62/2014

⁹ Narodne novine, broj 72/2014