

IZVJEŠTAJ O PRIMJENI FISKALNIH PRAVILA
ZA 2019. GODINU

Zakonom o fiskalnoj odgovornosti¹, koji je stupio na snagu početkom 2019., nacionalna fiskalna pravila za RH usklađena su s odredbama Pakta o stabilnosti i rastu EU. Zakonom su utvrđena tri fiskalna pravila koja se odnose na pravilo strukturnog salda, pravilo rashoda i pravilo javnog duga. Sukladno članku 25. Uredbe o sastavljanju i predaji Izjave o fiskalnoj odgovornosti i Izvještaja o primjeni fiskalnih pravila², u Izvještaju o primjeni fiskalnih pravila uz prijedlog godišnjeg izvještaja o izvršenju proračuna, utvrđuje se kako su pravila strukturnog salda, rashoda i javnog duga primijenjena u prethodnoj proračunskoj godini.

PRAVILO STRUKTURNOG SALDA

Strukturni saldo predstavlja manjak odnosno višak proračuna opće države koji ne uključuje cikličke ekonomske učinke i jednokratne te privremene mjere koje imaju utjecaj na prihode odnosno rashode proračuna. Izračun ciklički prilagođenog salda temeljen je na metodologiji³ Europske komisije te su kao ciklički osjetljive komponente na prihodnoj strani promatrani porez na dohodak, porez na dobit, indirektni porezi te doprinosi za socijalno osiguranje, dok su na rashodnoj strani promatrane naknade za nezaposlene. Ciljana vrijednost pravila strukturnog salda postaje srednjoročni proračunski cilj (MTO) koji osigurava da kretanje manjka općeg proračuna i javnog duga bude u skladu s odredbama Pakta o stabilnosti i rastu, čime se osigurava njihovo održivo kretanje. Člankom 6. Zakona o fiskalnoj odgovornosti utvrđeno je da se pravilo strukturnog salda smatra ispunjenim kada je strukturni saldo jednak ili veći od srednjoročnog proračunskog cilja ili mu se približava prema utvrđenom planu prilagodbe, pri čemu se dozvoljavaju određena odstupanja za iznos koji nije značajan.

Početkom 2016. godine, Odbor za ekonomska i financijska pitanja utvrdio je minimalni srednjoročni proračunski cilj za RH od -1,75% BDP-a za razdoblje 2017. - 2019., a koji je RH potvrdila kao svoj cilj u Programu konvergencije iz 2016. godine.

Prema Izvješću o Proceduri prekomjernoga proračunskog manjka i razini duga opće države u RH iz travnja 2020. godine, opći proračun prema europskoj statističkoj metodologiji ESA 2010 je u 2019. godini treću godinu zaredom ostvario višak i to od 1,6 milijardi kuna ili 0,4% BDP-a, što predstavlja značajno poboljšanje u odnosu na prvotno planirani manjak od 0,4% BDP-a. Navedeni višak ostvaren je unatoč jednokratnom kapitalnom transferu na ime protestiranih jamstava za Uljanik grupu u iznosu od 2 milijarde kuna, odnosno 0,5% BDP-a, plaćenih tijekom 2019. godine.

Prema izračunima Ministarstva financija, strukturni saldo opće države u 2019. godini iznosio je -0,6% BDP-a, čime je znatno premašen srednjoročni proračunski cilj od -1,75% BDP-a, odnosno fiskalno pravilo strukturnog salda je zadovoljeno.

¹ Narodne novine, broj 111/2018.

² Narodne novine, broj 95/2019.

³ Gilles Mourre, Caterina Astarita, Savina Princen, 2014. "Adjusting the budget balance for the business cycle: the EU methodology", *European Economy – Economic Papers* 536

Tablica 1: Izračun strukturnog salda konsolidirane opće države u 2018. i 2019. godini

	2018.	2019.
UKUPNI MANJAK/VIŠAK, ESA 2010, % BDP-a	0,2	0,4
JEDNOKRATNE MJERE, % BDP-a	0,0	0,0
JAZ BRUTO DOMAĆEG PROIZVODA (MINISTARSTVO FINACIJA, LISTOPAD 2019.)	1,4	2,1
STRUKTURNI SALDO, % BDP-a	-0,4	-0,6
PROMJENA STRUKTURNOG SALDA	-1,0	-0,2

Izvor: Ministarstvo financija, Državni zavod za statistiku

Za cikličku prilagodbu proračunskog salda korišten je izračun jaza bruto domaćeg proizvoda koji je Ministarstvo financija provelo u listopadu 2019. te je objavljen u okviru Izvještaja o primjeni fiskalnih pravila uz Prijedlog državnog proračuna i financijskih planova izvanproračunskih korisnika za 2020. Obzirom na neizvjesnosti vezane uz trajanje i intenzitet pandemije koronavirusa, razmjeri i vremensko trajanje ekonomskih poremećaja uslijed COVID-19 pandemije još uvijek su teško predvidivi. Trenutno je dostupan ograničen skup podataka koji pokazuju tek početne utjecaje epidemije koronavirusa na gospodarstvo čime je procjena njenih ekonomskih učinaka dodatno otežana. U ovom trenutku teško je preciznije procijeniti implikacije epidemije koronavirusa na ponašanje i pouzdanje potrošača te gospodarskih subjekata. Obzirom na velik stupanj neizvjesnosti koji proizlazi iz pandemije COVID-19, smatramo kako je procjena potencijalnog BDP-a u ovom trenutku izuzetno nepouzdana te je kod izračuna strukturnog salda prihvatljivije koristiti prethodni izračun jaza bruto domaćeg proizvoda iz listopada 2019.

Također, napominjemo da se vrlo sličan rezultat onom iz Tablice 1 dobije ukoliko se za cikličku prilagodbu proračunskog salda koristi posljednji dostupan izračun jaza bruto domaćeg proizvoda proveden od strane Europske komisije, iz Jesenskih ekonomskih prognoza iz studenog 2019.

Tablica 2: Izračun strukturnog salda konsolidirane opće države u 2018. i 2019. godini

	2018.	2019.
UKUPNI MANJAK/VIŠAK, ESA 2010, % BDP-a	0,2	0,4
JEDNOKRATNE MJERE, % BDP-a	0,0	0,0
JAZ BRUTO DOMAĆEG PROIZVODA (EUROPSKA KOMISIJA, AUTUMN 2019.)	1,2	2,0
STRUKTURNI SALDO, % BDP-a	-0,3	-0,5
PROMJENA STRUKTURNOG SALDA	-1,0	-0,2

Izvor: Ministarstvo financija, Državni zavod za statistiku, Europska komisija

PRAVILO RASHODA

Pravilom rashoda utvrđuje se da godišnji rast rashoda općeg proračuna ne smije prelaziti referentnu potencijalnu stopu rasta BDP-a. Pritom se, u skladu s pravnim odredbama EU, dozvoljavaju izuzeća za

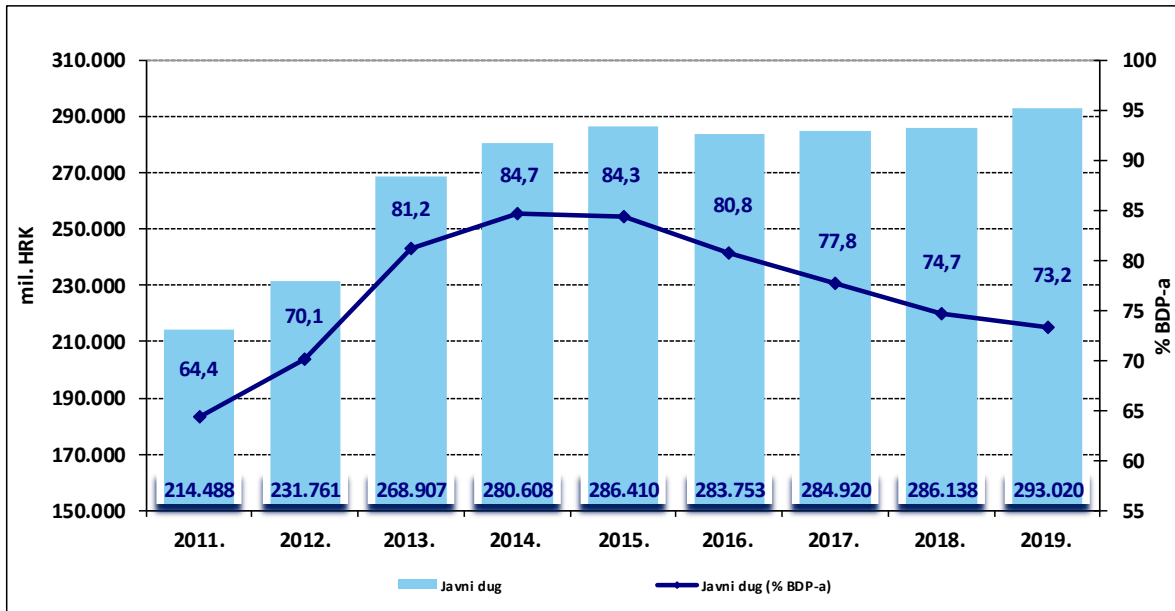
pojedine kategorije rashoda kao što su primjerice rashodi za kamate, rashodi za provođenje programa EU bez nacionalnog sufinanciranja te godišnja promjena u ciklički osjetljivim rashodima, dok se rashodi za investicije, bez onih financiranih iz programa EU, uključuju u prosječnom iznosu temeljem dinamike njihova kretanja u prethodne četiri godine. Iznimno, rashodi općeg proračuna mogu se povećati i iznad referentne potencijalne stope rasta BDP-a za iznos povećanja prihoda uslijed promjena zakonodavnog okvira. S druge strane, smanjenje prihoda općeg proračuna zbog promjene zakonodavnog okvira mora biti usklađeno sa smanjenjem rashoda općeg proračuna i/ili s povećanjem drugih prihoda promjenom zakonodavnog okvira.

Člankom 7. Zakona o fiskalnoj odgovornosti utvrđeno je da se pravilo rashoda ne primjenjuje u slučaju kada je strukturni saldo jednak ili veći od srednjoročnog proračunskog cilja. **S obzirom da je srednjoročni proračunski cilj u 2019. godini premašen, pravilo rashoda se u navedenoj godini ne primjenjuje.**

PRAVILO JAVNOG DUGA

Prema pravilu javnog duga, udio javnog duga u BDP-u ne smije prijeći referentnu vrijednost od 60%. Ako udio prelazi spomenutu vrijednost, razlika između udjela javnog duga u BDP-u i referentne vrijednosti mora se smanjivati po dinamici koja je u skladu s pravnim odredbama EU, odnosno po prosječnoj stopi od jedne dvadesetine godišnje. Pritom je smanjenje duga zadovoljavajuće ukoliko se tijekom prethodne tri godine razlika udjela javnog duga u BDP-u u odnosu na referentnu vrijednost od 60% smanjila po prosječnoj stopi od jedne dvadesetine godišnje, odnosno ukoliko prognozirane vrijednosti duga pokazuju da će se traženo smanjenje dogoditi tijekom iduće dvije godine, pri čemu se u obzir uzima i utjecaj ekonomskog ciklusa na kretanje duga. Time je definirano referentno mjerilo za smanjenje duga pri čemu je za njegovo poštivanje dovoljno ispuniti barem jedan od ranije spomenuta tri kriterija (odnosno referentno mjerilo za prethodno razdoblje, referentno mjerilo za buduće razdoblje ili referentno mjerilo prilagođeno za utjecaj ciklusa).

Grafikon 1. Kretanje javnog duga u razdoblju 2011.-2019.



Izvor: Državni zavod za statistiku, Hrvatska narodna banka

Krajem 2019. godine udio javnog duga u BDP-u je iznosio 73,2% BDP-a te je u odnosu na godinu ranije smanjen za 1,5 postotnih bodova. Promatramo li ukupno smanjenje duga u trogodišnjem razdoblju, krajem 2019. godine udio duga u BDP-u bio je 7,6 postotnih bodova niži u odnosu na kraj 2016. **Navedenim smanjenjem je za 2,7 postotnih bodova nadmašena dinamika koju zahtijeva referentno mjerilo za smanjenje duga za prethodno trogodišnje razdoblje. Time je fiskalno pravilo javnog duga zadovoljeno.**