



HRVATSKI SABOR

Povjerenstvo za fiskalnu politiku

Klasa: 021-19/18-10/05

Broj: 6524-3-18

Zagreb, 15. studenoga 2018.

19. stajalište Povjerenstva za fiskalnu politiku Hrvatskoga sabora o Prijedlogu izmjena i dopuna Državnoga proračuna Republike Hrvatske za 2018. godinu i projekcija za 2019. i 2020. godinu

Povjerenstvo je na 28. sjednici održanoj 15. studenoga 2018. godine raspravilo Prijedlog izmjena i dopuna Državnoga proračuna Republike Hrvatske za 2018. godinu i projekcija za 2019. i 2020. godinu, koje je Vlada Republike Hrvatske dostavila predsjedniku Hrvatskoga sabora, aktom od 9. studenoga 2018.

U skladu sa svojim mandatom, Povjerenstvo za fiskalnu politiku se u raspravi o predloženim izmjenama i dopuna Državnog proračuna fokusiralo na procjenu primjene fiskalnih pravila iz Zakona o fiskalnoj odgovornosti („Narodne novine“, broj 139/10 i 19/14), te na realističnost makroekonomskih i proračunskih projekcija na kojima su one zasnovane.

Povjerenstvo procjenjuje da su makroekonomske projekcije na kojima se zasnivaju Izmjene i dopune Državnog proračuna prihvatljive. One se temelje na ekonomskim kretanjima ostvarenim u prvih deset mjeseci tekuće godine te se ne razlikuju značajno od prognoza Europske komisije i drugih domaćih i inozemnih institucija. Tako se za 2018. predviđa gospodarski rast od 2,7%, što je nešto niže nego što se predviđalo u vrijeme donošenja Državnog proračuna za 2018. godinu (2,9%). Ipak, makroekonomska kretanja su ostala povoljna, ali nešto drugačije strukture, pa se sada predviđa osjetno jača osobna potrošnja, a što je i jedan od razloga povećanja poreznih prihoda u predloženim izmjenama i dopunama proračuna.

Planirana proračunska kretanja u predloženim izmjenama i dopunama su realistično procijenjena. U odnosu na izvorni proračun, predviđa se povećanje poreznih prihoda zbog povoljnih gospodarskih kretanja ali istodobno i manji prihodi po osnovi povlačenja sredstva iz Europske unije kao i manja dobit od trgovačkih društava u javnom sektoru. Zato je na razini ukupnih prihoda došlo do neznatne revizije, sa 129,0 na 129,2 milijarde kuna. S druge strane, ukupni su rashodi smanjeni sa 133,3 na 131,7 milijarde kuna i to najvećim dijelom kao rezultat smanjenja rashoda koji se financiraju iz sredstava Europske unije. Projekcije prihoda i rashoda povezanih uz fondove Europske unije još jednom se pokazuju kao preoptimistične, pa

je njihovo revidiranje u postalo standardni dio izmjena i dopuna državnog proračuna iz godine u godinu. No kako to u pravilu na utječe na manjak proračuna jer se približno iznosi pojavljuju kao prihod i kao rashod, pri čemu je razlika domaća komponenta projekta, takva se slabost u planiranju u pravilu ne odražava na projicirani manjak. Rashodi koji utječu na manjak su ostali isti (108,7 milijardi kuna), ali je došlo do određenih preraspodjela. Povećani su rashodi za zaposlene (za 232 milijuna kuna), materijalni rashodi (za 189 milijuna kuna) te subvencije (za 114 milijuna kuna). Istovremeno, smanjeni su financijski rashodi (za 530 milijuna kuna), kao i pomoći dane u inozemstvo i unutar općeg proračuna (za 643 milijuna kuna). Predviđaju se značajno veći rashodi sustava zdravstva, poglavito za dospjele obveze državnih i županijskih bolnica i transfer Hrvatskom zavodu za zdravstveno osiguranje. Jamstvena pričuva je povećana za 2,6 milijardi kuna i iznosi 2,86 milijardi kuna radi očekivanog aktiviranja državnih jamstava poduzećima u sastavu Uljanik Grupe.

Povjerenstvo pozdravlja smanjenje planiranog manjka državnog proračuna. Prema prijedlogu izmjena i dopuna, u usporedbi s izvornim proračunskim planom, manjak proračuna trebao bi se smanjiti s -1,1 na -0,7% BDP-a, dok bi povećanje viška mogli zabilježiti izvanproračunski korisnici, s 0,2 na 0,5% BDP-a, te trgovačka društva i ostale pravne osobe u sektoru opće države, s 0,24 na 0,4 % BDP-a. Jedinice lokalne i područne samouprave ostale bi na istom blagom pozitivnom višku od 0,1% BDP-a. Na razni opće države, prema pravilima proračunskog računovodstva, planira se manjak od 0,1% BDP-a, što je osjetno povoljnije stanje od prethodno planiranog manjka od 0,9% BDP-a. Međutim, prema ESA metodologiji manjak opće države bi mogao iznositi -0,5% BDP-a, jednako koliko je bio planiran i u prethodnom planu. Taj manjak uključuje plaćanja po aktiviranim državnim jamstvima koja se prema ESA metodologiji smatraju kapitalnim rashodom, dok se prema nacionalnoj proračunskoj metodologiji ona smatraju izdacima koji se bilježe na računu financiranja, pa ne ulaze u rashode i ne utječu na proračunski manjak. Bez plaćanja po osnovi jamstava proračun konsolidirane opća država prema ESA metodologiji bio bi gotovo uravnotežen. Povjerenstvo pozdravlja zadržavanje manjka općeg proračuna unutar prethodno planiranog iznosa ali ukazuje na potrebu boljeg upravljanja državnim jamstvima zbog utjecaja koji ona imaju na stabilnost državnih financija.

Povjerenstvo upozorava da su na niski planirani manjak u 2018. godini utjecala povoljna makroekonomska kretanja ali da je zbog toga procijenjeni strukturni manjak (1,2% BDP-a) relativno visok. Za ocjenu ciklične prilagodbe Povjerenstvo je koristilo projekciju Europske komisije iz studenog 2018. godine prema kojoj je jaz proizvodnje za Republiku Hrvatsku pozitivan i iznosi 1,6% BDP-a. Prema metodologiji izračuna, ciklički faktori iznosili su 0,7% BDP-a. Korekcija proračunskog salda za cikličke faktore daje strukturni saldo koji pokazuje koliko bi proračun iznosio da se gospodarstvo nalazi u ravnoteži. Opažena kretanja ukazuju na značajno pogoršanje strukturnog salda čak i nakon korekcije za aktivirana jamstva. Ostvareni fiskalni prostor tako se osjetno smanjuje usprkos pozitivnoj fazi ciklusa i otvara rizike za fiskalna kretanja u slučaju pogoršanja makroekonomskih uvjeta.

Povjerenstvo za fiskalnu politiku procjenjuje da će fiskalna pravila iz Zakona o fiskalnoj odgovornosti predloženim izmjenama i dopunama biti poštivana s obzirom da će strukturni saldo ostati unutar granica predviđenih srednjoročnim proračunskim ciljem. Republika Hrvatska je kao svoj srednjoročnih proračunski cilj prihvatila strukturni saldo od -1,75% BDP-a. Osim toga, plan predviđa i smanjenje javnog duga s 77,5% BDP-a u 2017. na 74,6% BDP-a u 2018. godini čime će se zadovoljiti pravilo duga iz preventivnog dijela Pakta o stabilnosti i rastu Europske unije koji se tiče dinamike smanjivanja duga prema razini od 60% BDP-a.

Povjerenstvo za fiskalnu politiku pozdravlja procjenu ispunjavanja fiskalnih pravila koja je navedena u obrazloženju Prijedloga izmjena i dopuna Državnog proračuna. Naime, Povjerenstvo je u više navrata predlagalo Vladi Republike Hrvatske da se u ključnim proračunskim dokumentima očituje o ispunjavanju fiskalna pravila iz Zakona o fiskalnoj odgovornosti u predloženim planovima i projekcijama. Smatralo se da bi se time mogla ojačati svijest o potrebi poštivanja ozakonjenih fiskalnih pravila kako u izvršnoj i zakonodavnoj vlasti, tako i u široj javnosti. Vlada Republike Hrvatske je u obrazloženju ovogodišnjih izmjena i dopuna Državnog proračuna to učinila na neizravan način. Iako nije izričito navedena procjena ispunjavanja fiskalnih pravila iz Zakona o fiskalnoj odgovornosti, navedene su procjene strukturnog salda i projekcije javnog duga, te je zaključeno da se „ovakvim projekcijama ispunjavaju svi zahtjevi iz preventivnog dijela Pakta o stabilnosti i rastu.“ S obzirom da su pravila iz preventivnog dijela Pakta ugrađena u Zakon o fiskalnoj odgovornosti, to znači da Vlada Republike Hrvatske procjenjuje da se predloženim izmjenama i dopunama ujedno poštuju i pravila iz Zakona o fiskalnoj odgovornosti. No, smatramo da bi ubuduće svakako trebalo kao referentnu zakonsku normu navesti ključni domaći zakon koji definira fiskalna pravila, Zakon o fiskalnoj odgovornosti.