



## HRVATSKI SABOR

### Povjerenstvo za fiskalnu politiku

Klasa: 021-19/18-10/05

Broj: 6524-3-18

Zagreb, 15. studenoga 2018.

### **20. stajalište Povjerenstva za fiskalnu politiku Hrvatskoga sabora o Prijedlogu državnoga proračuna Republike Hrvatske i financijskih planova izvanproračunskih korisnika za 2019. godinu, s Prijedlogom projekcija za 2020. i 2021. godinu**

Povjerenstvo je na 28. sjednici održanoj 15. studenoga 2018. godine raspravilo Prijedlog državnoga proračuna Republike Hrvatske i financijskih planova izvanproračunskih korisnika za 2019. godinu, s Prijedlogom projekcija za 2020. i 2021. godinu (dalje u tekstu: Prijedlog proračuna), koji 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 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 je zaključilo da makroekonomske projekcije iz Prijedloga proračuna mogu poslužiti kao vjerodostojna osnova za planiranje proračuna i sagledavanje rasta proračunskih prihoda.** Prijedlog državnog proračuna za 2019. i projekcije za 2020. i 2021. godinu izrađeni su na temelju pretpostavke gospodarskog rasta od 2,9% u 2019. godini, 2,7% u 2020. i 2,5% u 2021. godini, što je na sličnoj razini s projekcijama Europske komisije (Tablica 1.), kao i većine drugih relevantnih institucija. Makroekonomske projekcije ukazuju kako će glavni generator rasta hrvatskog gospodarstva biti domaća potražnja, posebice osobna potrošnja, ali i ubrzani rast bruto investicija u fiksni kapital. Očekuje se da će doprinos neto izvoza rastu biti negativan, što otvara rizike za održivost rasta, naročito ako izostanu ozbiljne strukturne reforme.

**Prihodi i rashodi Državnog proračuna u najvećem su dijelu realistično projicirani, uz nekoliko kategorija koje nose značajnije rizike ostvarenja.** Prijedlog državnog proračuna za 2018. sadrži usporedbu budućih proračunskih stavki s projekcijom za 2018. No, kako su na današnjoj sjednici Povjerenstva za fiskalnu politiku prezentirane i njegove izmjene i dopune, puno je relevantnija usporedba predloženog Državnog proračuna za 2019. s Prijedlogom izmjena i dopuna državnog proračuna za 2018. godinu. U Tablici 2. prikazana je usporedba

osnovnih proračunskih stavaka planiranih u Državnom proračunu za 2018., Prijedlogu izmjena i dopuna Državnog proračuna za 2018. kao i u prijedlogu Državnog proračuna za 2019. godinu. Porezni prihodi projicirani su s razumnim oprezom, posebice kada je riječ o prihodima od poreza na dodanu vrijednost. Prihodi od doprinosa u 2019. će se smanjiti zbog ukidanja dvaju doprinosa na plaće. Unatoč tomu, prihodi od doprinosa za mirovinsko osiguranje projicirani su prilično optimistično (rast 5,7%). Iako bi uz projicirani rast zaposlenosti i plaća takav rast bio ostvariv, čini se kako nisu u dovoljnoj mjeri u obzir uzeti učinci predložene mirovinske reforme koji bi u početnim godinama mogli imati negativne učinke na prihode proračuna od približno 200 milijuna kuna. Značajan planirani rast prihoda od pomoći, tj. sredstava iz fondova Europske unije, za više od 50% ponovo otvara pitanje realističnosti njihovog planiranja. Iskustva iz prijašnjih godina pokazuju kako je stvarno iskorištavanje sredstava iz fondova Europske unije bilo osjetno manje od plana. No, kako ova sredstva ne utječu na manjak proračuna (prihodi se evidentiraju tek po nastanku rashoda po toj osnovi), rizici preoptimističnog planiranja ove stavke neće utjecati na projicirani proračunski manjak. Na strani rashoda, uočljiv je relativno skromni rast rashoda za zaposlene. Vlada u projekcije nije uključila moguću dodatni rast plaća u javnim službama. Naime, u pregovorima sa sindikatima javnih službi oko kolektivnog ugovora Vlada je ponudila rast osnovice plaća za 3%. Smatramo da bi bilo realističnije da se ponuđeni rast plaća ugradio u predloženi proračun za ovu i iduće godine umjesto pretpostavke neizmjenjene osnovice plaća.

**Povjerenstvo za fiskalnu politiku slaže se s naporima Vlade Republike Hrvatske oko ograničavanja rasta proračunskih rashoda financiranih iz općih prihoda, koji rastu sporije od rasta nominalnog BDP-a.** U 2019. u odnosu na novi plan (tj. izmjene i dopune proračuna) za 2018. godinu planiran je rast rashoda financiranih iz općih prihoda za 2,6%. Takva dugoročno održiva politika omogućava ujedno i porezno rasterećenje gospodarstva do mjere pri kojoj se još uvijek smanjuje visoki javni dug. Potrebno je istaknuti kako se hrvatsko gospodarstvo nalazi u pozitivnom stanju poslovnog ciklusa koje je potpomognuto povoljnim globalnim kretanjima. Budući da u globalnim kretanjima prevladavaju negativni rizici, Povjerenstvo smatra kako zato potrebno zadržavati određeni fiskalni prostor. Visina javnog duga ograničavajući je čimbenik ekonomske politike te Vlada Republike Hrvatske mora koristiti povoljna gospodarska kretanja za njegovo smanjenje.

**U sadašnjim okolnostima planirani manjak Državnog proračuna od 1% BDP-a u 2019. godini Povjerenstvo smatra previsokim te preporuča da se u provedbi osnaže mehanizmi koji bi taj manjak čim prije i što većoj mjeri smanjili.** Naime, u sadašnjoj cikličkoj fazi gospodarstva potrebno je sve time uvjetovane prihode proračuna usmjeriti na smanjivanje javnog duga, a ne za povećanje potrošnje. Projicirano smanjivanje javnog duga sa 74,6% BDP-a u 2018. na 71,6% BDP-a u 2019. godini je vrijedno postignuće, no s obzirom na stanje gospodarstva poželjno je ubrzati tempo njegovog smanjivanja.

**Povjerenstvo za fiskalnu politiku procjenjuje kako se predloženim državnim proračunom i planovima izvanproračunskih korisnika za 2019. poštuje fiskalno pravilo iz Zakona o fiskalnoj odgovornosti, ali uz značajno povećane rizike njegova neispunjavanja.** Za sagledavanje fiskalnog pravila potrebno je promatrati strukturni proračunski saldo koji sadrži korekciju za stanje gospodarskog ciklusa. Prema posljednjoj projekciji Europske komisije, gospodarstvo Republike Hrvatske je u proteklih nekoliko

godina izašlo iz stanja recesije i nalazi se u stanju visokog rasta i rastuće zaposlenosti te je i jaz proizvodnje prešao iz negativnog u pozitivni. Izračun potencijalnog rasta upućuje da su promijenjene okolnosti povećale srednjoročnu potencijalnu stopu rasta hrvatskog gospodarstva. Ovakva ocjena postojanja pozitivnog jaza proizvodnje pozitivno djeluje i na javne financije. Fiskalno pravilo predviđa da se pozitivna gospodarska kretanja iskoriste za kreiranje proračunskog viška i zato se ocjena stanja proračuna temelji na strukturnom saldu, odnosno na nominalnom saldu korigiranom za ciklične faktore (Tablica 3). Prema prijedlogu državnog proračuna za 2019. godinu i procjene Povjerenstva, strukturni manjak povećao bi se s 1,2% BDP-a u 2018. na čak 1,4% BDP-a u 2019. i 2020. S obzirom da minimalni proračunski cilj za Republiku Hrvatsku iznosi -1,75% BDP-a, Povjerenstvo utvrđuje da je prijedlog državnog proračuna za 2019. usklađen s fiskalnim pravilima. Međutim, Povjerenstvo ponovno ističe kako minimalni proračunski cilj koji je Europska komisija procijenila za Hrvatsku, a Hrvatsku prihvatila kao svoj srednjoročni proračunski cilj, najviši za sve države članice Europske unije, te se očekuje skora objava novih ocjena minimalnog proračunskog cilja. Ta bi ocjena mogla značiti znatno manji dopušteni strukturni proračunski manjak već od 2021. godine, što će zasigurno zahtijevati daljnje fiskalne korekcije. Relativno visoki strukturni manjkovi rezultiraju većom ranjivosti javnih financija Republike Hrvatske na makroekonomske rizike i rizike povezane uz aktiviranje jamstava. S obzirom na planove Republike Hrvatske da pristupi ERM II tečajnom mehanizmu i uvede euro, a proračunski ciljevi država u europodručju ne smiju prelaziti manjak od 1% BDP-a, Povjerenstvo smatra da bi znatno ambiciozniji srednjoročni proračunski cilj u smislu nižeg strukturnog manjka omogućio iskazivanje veće odlučnosti za uvođenje eura.

**Povjerenstvo za fiskalnu politiku posebice ističe činjenicu kako je predloženi manjak Državnog proračuna za 2019. godinu veći nego što to propisuje Zakon o proračunu („Narodne novine“, broj 87/08, 136/12 i 15/15).** Naime, čl. 39.a Zakona o proračunu upućuje da „manjak utvrđen proračunom za iduću proračunsku godinu ne smije biti veći od manjka utvrđenog projekcijom koju je Sabor odnosno predstavničko tijelo jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave donijelo prethodne godine za tu proračunsku godinu.“ Ova je odredba unesena kako bi se poboljšalo srednjoročno fiskalno planiranje i predvidivost fiskalne politike. Radi se o važnom elementu višegodišnjeg fiskalnog okvira koji Republiku Hrvatsku treba unaprijediti ne samo ovakvom normom nego i njezinom provedbom. Projekcija manjka Državnog proračuna za 2019. koju je Hrvatski sabor usvojio u Planu državnog proračuna za 2018. godinu iznosila je 2,064 milijardi kuna. Manjak utvrđen u sada predloženom Državnom proračunu za 2019. godinu iznosi 4,189 milijardi kuna, što je više od prethodne projekcije i time u suprotnosti s odredbama čl. 39.a. Povjerenstvo smatra kako je Vlada Republike Hrvatske trebala uložiti dodatne napore kako bi Državni proračun za 2019. godini imao niži planirani manjak koji bi bio u skladu sa Zakonom o proračunu.

Tablica 1. Projekcije Vlade Republike Hrvatske i Europske komisije

	2017.	2018.	2019.	2020.	2021.
<b>Prijedlog proračuna 2019.-2021. (P2019)</b>					
Realni rast (%)	2,9	2,7	2,9	2,7	2,5
Osobna potrošnja (%)	3,6	3,5	3,4	3,1	2,6
Deflator (%)	1,1	1,9	1,7	1,7	1,8
CPI (%)	1,1	1,6	1,2	1,5	1,7
Nominalni rast BDP-a (%)	4,0	4,6	4,6	4,4	4,3
Nominalni rast osobne potrošnje (%)	4,7	5,1	4,6	4,6	4,3
<b>Europska komisija-Jesen 2018 (EK 2018)</b>					
Realni rast (%)	2,9	2,8	2,8	2,6	
Osobna potrošnja (%)	3,6	3,8	3,6	3,3	
Deflator (%)	1,1	2,3	1,7	1,6	
HICP (%)	1,3	1,6	1,5	1,4	
Nominalni rast BDP-a (%)	4,0	5,1	4,5	4,2	
Nominalni rast osobne potrošnje (%)	4,9	5,4	5,1	4,7	
<b>Razlika (P2019 – EK 2018)</b>					
Realni rast (%)	0	-0,1	0,1	0,1	
Osobna potrošnja (%)	0	-0,3	-0,2	-0,2	
Deflator (%)	0	-0,4	0	0,1	
HICP (%)	-0,2	0	-0,3	0,1	
Nominalni rast BDP-a (%)	0	-0,5	0,1	0,2	
Nominalni rast osobne potrošnje (%)	-0,2	-0,3	-0,5	-0,1	
<b>Nominalni BDP (mlrd kn)</b>	<b>365,6</b>	<b>382,5</b>	<b>400,1</b>	<b>417,7</b>	<b>435,6</b>

Izvor: Ministarstvo financija i EK.

Tablica 2. Plan prihoda i rashoda Državnog proračuna te saldo opće države, u mil. kn i %

	2018.	2018.	2019.	C – B	C / B (stopa rasta u 2019., u %)
	Plan	Novi plan	Plan		
	A	B	C		
<b>Ukupni prihodi</b>	<b>129.030</b>	<b>129.174</b>	<b>136.080</b>	<b>6.906</b>	<b>5,3</b>
Prihodi poslovanja	128.231	128.473	135.300	<b>6.827</b>	<b>5,3</b>
Prihodi od poreza	75.304	77.366	78.518	<b>1.152</b>	<b>1,5</b>
Porez i prirez na dohodak	0	20	0	<b>-20</b>	
Porez na dobit	8.316	8.420	8.828	<b>408</b>	<b>4,8</b>
Porez na dodanu vrijednost	49.575	51.123	51.766	<b>643</b>	<b>1,3</b>
Posebni porezi i trošarine	15.376	15.783	15.724	<b>-59</b>	<b>-0,4</b>
Doprinosi	24.253	24.891	24.063	<b>-828</b>	<b>-3,3</b>
Doprinosi za mirovinsko osiguranje	22.122	22.760	24.063	<b>1.302</b>	<b>5,7</b>
Pomoći	13.803	11.206	17.453	<b>6.247</b>	<b>55,7</b>
Ostali prihodi	14.869	15.009	15.266	<b>257</b>	<b>1,7</b>
Prihodi od prodaje nefinancijske imovine	799	701	781	<b>80</b>	<b>11,4</b>
<b>Ukupni rashodi</b>	<b>133.349</b>	<b>131.732</b>	<b>140.269</b>	<b>8.537</b>	<b>6,5</b>
Rashodi poslovanja	129.288	127.976	134.887	<b>6.911</b>	<b>5,4</b>
Rashodi za zaposlene	28.056	28.289	29.127	<b>838</b>	<b>3,0</b>
Materijalni rashodi	13.167	13.356	14.412	<b>1.056</b>	<b>7,9</b>
Financijski rashodi	9.790	9.260	9.771	<b>511</b>	<b>5,5</b>
Subvencije	6.563	6.677	7.030	<b>353</b>	<b>5,3</b>
Naknade građanima i kućanstvima	47.761	47.757	48.932	<b>1.175</b>	<b>2,5</b>
Pomoći	16.399	15.756	17.000	<b>1.244</b>	<b>7,9</b>
Ostali rashodi	7.551	6.871	8.616	<b>1.745</b>	<b>25,4</b>
Rashodi za nabavu nefinancijske imovine	4.061	3.755	5.381	<b>1.626</b>	<b>43,3</b>
<b>Saldo državnog proračuna</b>	<b>-4.319</b>	<b>-2.558</b>	<b>-4.189</b>	<b>1.631</b>	<b>-0,3</b>
% BDP-a	-1,1	-0,7	-1,0		
<b>Konsolidirana opća država nacionalna metodologija</b>					
Saldo u % BDP-a	-0,9	-0,1	-0,7		
<b>Konsolidirana opća država ESA2010 metodologija</b>					
Saldo u % BDP-a	-0,5	-0,5	-0,4		

Izvor: Ministarstvo financija.

Tablica 3. Procjena strukturnog salda proračuna opće države prema ESA metodologiji

	2017.	2018.	2019.	2020.	2021.
Proračunski saldo	0,8	-0,5	-0,4	-0,3	0,3
Jaz proizvodnje (EK 2018)	0,9	1,6	2,3	2,5	2,5
Ciklički faktori	0,2	0,7	1,0	1,1	1,1
Ciklički prilagođeni saldo	0,6	-1,2	-1,4	-1,4	-0,8
Jednokratne mjere	-0,1	0	0	0	
<b>Strukturni saldo</b>	<b>0,7</b>	<b>-1,2</b>	<b>-1,4</b>	<b>-1,4</b>	<b>-0,8</b>

Napomena: Izračun je sastavljen temeljem ograničenih informacija o prilagodbi i korekcijama za potrebu analize proračuna opće države prema ESA metodologiji.