



Povjerenstvo za fiskalnu politiku

Klasa: 021-19/20-10/03

Broj: 6524-3-20

Zagreb, 22. rujna 2020.

**ODBORU ZA FINACIJE I DRŽAVNI
PRORAČUN HRVATSKOGA SABORA**

Predmet: 8. stajalište Povjerenstva za fiskalnu politiku Hrvatskoga sabora o Prijedlogu godišnjeg izvještaja o izvršenju Državnoga proračuna Republike Hrvatske za 2019. godinu i Prijedlog godišnjeg izvještaja o primjeni fiskalnih pravila za 2019. godinu

Povjerenstvo za fiskalnu politiku (dalje u tekstu: Povjerenstvo) je na 5. sjednici održanoj 22. rujna 2020. godine razmatralo Prijedlog godišnjeg izvještaja o izvršenju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2019. godinu i Prijedlog godišnjeg izvještaja o primjeni fiskalnih pravila za 2019. godinu, koje je Vlada Republike Hrvatske dostavila predsjedniku Hrvatskoga sabora.

Povjerenstvo je zaključilo da su, unatoč blagom pogoršanju strukturnog salda, fiskalna pravila za 2019. godinu ostvarena.

1. Ocjena ispunjenja fiskalnih pravila za 2019. godinu

Za procjenu primjene fiskalnih pravila u 2019. korišteni su: a) *Izvešće o proceduri prekomjernoga proračunskog manjka i razini duga opće države u Republici Hrvatskoj* iz travnja 2020. (ESA 2010) koje je Državni zavod za statistiku (DZS) objavio 22. travnja 2020. godine¹ te b) *Prijedlog godišnjeg izvještaja o izvršenju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2019.godinu*² i c) *Prijedlog godišnjeg izvještaja o primjeni fiskalnih pravila za 2019. godinu* **koje je Vlada Republike Hrvatske usvojila na 230. sjednici održanoj 14. svibnja 2020.** Osim ovih, Povjerenstvo je u svojoj ocjeni koristilo i druge dokumente poput Programa konvergencije Republike Hrvatske³ te projekcija i analiza Europske komisije.

¹ Dostupno na: https://www.dzs.hr/Hrv_Eng/publication/2020/12-01-02_01_2020.htm

² Oba dokumenta dostupna su na:

<https://vlada.gov.hr/UserDocsImages/2016/Sjednice/2020/Svibanj/230%20sjednica%20VRH/230%20-%2025.pdf>

³ Dostupno na:

<https://vlada.gov.hr/UserDocsImages/2016/Sjednice/2020/Travanj/227%20sjednica%20VRH/Novi%20direktorij/227%20-%20202%20Program%20konvergencije%20Republike%20Hrvatske%20za%202020.%20i%202021.%20godinu.pdf>

Zakon o fiskalnoj odgovornosti („Narodne novine“, br. 111/2018) definira fiskalna pravila i određuje kako je zadaća Povjerenstva razmatranje i procjena primjene fiskalnih pravila u srednjoročnim proračunskim dokumentima i godišnjem izvještaju o izvršenju proračuna. Definirana su tri fiskalna pravila (čl. 6.–8.) koja su preuzeta iz Pakta o stabilizaciji i rastu. Prvo pravilo, *pravilo strukturnog salda*, ispunjeno je kada je strukturni saldo iskazan u godišnjem izvještaju o primjeni fiskalnih pravila za prethodnu godinu jednak ili veći od srednjoročnog proračunskog cilja, odnosno kada se ostvaruje prema planu prilagodbe definiranog sukladno pravnim odredbama Europske unije. Drugo pravilo, *pravilo rashoda*, ograničava rast rashoda općeg proračuna ispravljenog za učinke poreznih izmjena koji ne smije prelaziti referentnu potencijalnu stopu rasta BDP-a. Pravilo rashoda ne primjenjuje se ukoliko je pravilo strukturnog salda ispunjeno. Treće fiskalno pravilo, *pravilo duga*, ograničava razinu javnog duga na 60% BDP-a odnosno određuje dinamiku njegovog smanjenja na referentnu vrijednost.

Pravilo strukturnog salda. Izračun salda opće države temelji se na zajedničkoj europskoj metodologiji (ESA 2010). Prema *Izvješću o prekomjernome proračunskom manjku i razini duga opće države u Republici Hrvatskoj* iz travnja 2020., proračun opće države u 2019. godini treću je godinu za redom ostvario višak koji u 2019. iznosi 1,6 milijarde kuna ili 0,4% BDP-a. Ovakvo izvršenje značajno je bolje od planiranog manjka u iznosu od -0,1% BDP-a. Promatrano prema sektorima, višak su zabilježili središnja država (2,1 mlrd. kuna) i socijalni fondovi (0,9 mlrd. kuna), dok je na razini lokalne države manjak povećan i iznosi 1,4 mlrd. kuna. Višak općeg proračuna rezultat je nastavka povoljnih gospodarskih kretanja i konsolidacije javnih financija iz prethodnih godina.

Za izračun strukturnog salda potrebno je ocijeniti utjecaj cikličkog kretanja gospodarstva na proračun, za što je na razini Europske unije utvrđena zajednička metodologija⁴. No, u uvjetima duboke ekonomske krize uzrokovane pandemijom, problemi izračuna cikličke pozicije dodatno su naglašeni jer podrazumijevaju niz pretpostavki vezanih uz tekuća i buduća kretanja. Upravo kako bi izbjegla ovaj problem u *Prijedlogu godišnjeg izvještaja o primjeni fiskalnih pravila za 2019. godinu* Vlada Republike Hrvatske je ciklički učinak ocijenila koristeći pretpostavke i procjene iz vremena prije izbijanja pandemije te je ocijenila da je pozitivni jaz proizvodnje u 2019. godini iznosio visokih 2,1% BDP-a, što je pozitivno pridonijelo proračunskom rezultatu za 0,9% BDP-a, čime je strukturni saldo procijenila na -0,6% BDP-a. Uključivanje dosadašnjeg učinka krize s optimističnim pretpostavkama o njenom trajanju kakve je Europska komisija ugradila u svoju posljednju *Proljetnu projekciju* iz svibnja 2020. godine ukazuju na još veći pozitivni jaz proizvodnje u 2019. godini u iznosu od čak 3,7% BDP-a, odnosno povoljni ciklički utjecaj na proračun u iznosu od 1,6% BDP-a, pa je odgovarajući strukturni saldo u 2019. godini iznosio -1,2% BDP-a.

⁴ Više o zajedničkoj metodologiji vidjeti u Priručniku o Patu o stabilizaciji i rastu (European Commission. "Vade Mecum on the Stability & Growth Pact, 2019 Edition", European Economy Institutional paper 101, April 2019). Dostupno na: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip101_en.pdf.

Unatoč širokom rasponu ocjena strukturnog salda (-0,6% do -1,2% BDP-a), a koji bi se mogao naknadno i povećati u uvjetima dodatnog produbljenja recesije, ostvareni pozitivni nominalni saldo omogućio je ostvarenje srednjoročnog proračunskog cilja koji je za 2019. godinu bio određen na razmjerno niskoj razini od -1,75% BDP-a.

Stoga, Povjerenstvo zaključuje kako je fiskalno pravilo strukturnog salda u 2019. godini ispunjeno.

Pravilo rashoda. S obzirom kako je srednjoročni proračunski cilj ostvaren, ne primjenjuje se dio pravila koji se odnosi na rast rashoda. Međutim, Povjerenstvo upozorava kako rashodi, uvećani za učinak smanjenja prihoda uslijed poreznih promjena, već dvije godine zaredom rastu brže od potencijalnog gospodarskog rasta. Na ovaj način potrošene su uštede iz prethodnih godina i smanjen prostor za snažniji utjecaj i djelovanje fiskalne politike u uvjetima krize.

Pravilo javnog duga. Povjerenstvo je razmotrilo i pravilo javnog duga prema kojemu javni dug ne smije biti veći od 60% BDP-a. Ako javni dug premašuje referentni iznos, potrebno ga je smanjivati po prosječnoj stopi od jedne dvadesetine godišnje. Udjel javnog duga u BDP-u u Hrvatskoj od 2014. se kontinuirano smanjivao (s 84,7% u 2014. na 73,2% u 2019.). Smanjenje udjela javnog duga u BDP-u u 2019. u odnosu na 2018. od 1,5 postotna boda (odnosno s 74,7% na 73,2%) bilo je veće od minimalno potrebnog smanjenja, **čime je i pravilo javnog duga ostvareno.** Primjetno je usporavanje smanjenja udjela javnog duga u BDP-u u odnosu na prethodne godine.

PREDSJEDNICA POVJERENSTVA

Grozdana Perić, dipl.oec.

na znanje: Predsjedniku Hrvatskoga sabora