



Povjerenstvo za fiskalnu politiku

Klasa: 021-19/19-10/01

Broj: 6524-3-19

Zagreb, 24. rujna 2019.

1. stajalište Povjerenstva za fiskalnu politiku Hrvatskoga sabora o Prijedlogu godišnjeg izvještaja o izvršenju Državnoga proračuna Republike Hrvatske za 2018. godinu i Prijedlog godišnjeg izvještaja o primjeni fiskalnih pravila za 2018. godine

Povjerenstvo je (dalje u tekstu: Povjerenstvo) na 1. sjednici održanoj 24. rujna 2019. godine raspravilo Prijedlog godišnjeg izvještaja o izvršenju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2018. godine i Prijedlog godišnjeg izvještaja o primjeni fiskalnih pravila za 2018. godinu, koje je Vlada Republike Hrvatske dostavila predsjedniku Hrvatskoga sabora, aktom od 16. svibnja 2019.

Podloge za procjenu primjene fiskalnih pravila bile su: a) *Izješće o proceduri prekomjernoga proračunskog manjka i razini duga opće države u Republici Hrvatskoj* iz travnja 2019. (ESA 2010), a koje je Državni zavod za statistiku (DZS) objavio 20. travnja 2018.; b) *Prijedlog godišnjeg izvještaja o izvršenju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2018. godinu*, kojeg je Vlada Republike Hrvatske usvojila na 97. sjednici održanoj 24. svibnja 2018., te c) *Prijedlog godišnjeg izvještaja o primjeni fiskalnih pravila za 2018. godinu*, kojeg je Vlada Republike Hrvatske usvojila na 157. sjednici održanoj 16. svibnja 2019. Osim ovih, Povjerenstvo je u svojoj ocjeni koristilo i druge dokumente poput Programa konvergencije Republike Hrvatske, te projekcija i analiza Europske komisije.

Zakon o fiskalnoj odgovornosti („Narodne novine“, broj 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. Fiskalna pravila i zadaće Povjerenstva usklađena su s Pravnom stečevinom Europske unije i u skladu su s onima iz propisa koji su vrijedili prije donošenja novog Zakona.

Zakon o fiskalnoj odgovornosti prepoznaje tri fiskalna pravila (čl. 6.–8.) koja su preuzeta iz Pakta o stabilizaciji i rastu. Prvo pravilo, *pravilo strukturnog salda*, je ispunjeno 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 se ne primjenjuje 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.

Ocjena primjene fiskalnih pravila u 2018. godini

Pravilo strukturnog salda. Strukturni saldo predstavlja manjak odnosno višak općeg proračuna koji isključuje cikličke ekonomske učinke i jednokratne te privremene mjere koje imaju utjecaj na prihode ili rashode općeg proračuna. Ukoliko je strukturni saldo u skladu s utvrđenim srednjoročnim proračunskim ciljem, ovo se pravilo smatra ispunjenim.

Izračun salda opće države računa Državni zavod za statistiku i temelji se na zajedničkoj europskoj metodologiji (ESA 2010).¹ Prema *Izješću o prekomjernome proračunskom manjku i razini duga opće države u Republici Hrvatskoj* iz travnja 2019., proračun opće države u 2018. drugu je godinu za redom ostvario višak i to u iznosu od 758 milijuna kuna ili 0,2% BDP-a. Višak općeg proračuna rezultat je nastavka povoljnih gospodarskih kretanja i višegodišnjih napora izvršne vlasti za konsolidacijom javnih financija.

U *Prijedlogu godišnjeg izvještaja o primjeni fiskalnih pravila za 2018. godinu* Vlada Republike Hrvatske je procijenila kako povoljna ciklička kretanja pozitivno pridonose za 0,6% BDP-a. U istom dokumentu Vlada je uključila i korekciju za jednokratne mjere u iznosu od 0,7% BDP-a kao rezultat kapitalnog transfera po osnovu protestiranih jamstava za brodogradilište Uljanik u iznosu od 2,5 milijarde kuna. Međutim, zajednička metodologija izračuna strukturnog salda strogo tumači jednokratne mjere na strani rashoda, te ovakav oblik kapitalnih transfera ne prepoznaje kao jednokratnu mjeru. Stoga ova konkretna jednokratna korekcija za plaćena jamstva nije primjerena.

Usporedbom procijenjenog strukturnog salda (-0,4% BDP-a) i srednjoročnog proračunskog cilja (-1,75% BDP-a), Povjerenstvo je zaključilo kako je fiskalno pravilo strukturnog salda u 2018. godini ispunjeno.

Pravilo rashoda. S obzirom kako je srednjoročni proračunski cilj ostvaren, dio pravila koji se odnosi na rast rashoda ne primjenjuje se. Međutim, Povjerenstvo upozorava kako rashodi, uvećani za učinak smanjenja prihoda uslijed poreznih promjena, rastu znatno brže od potencijalnog rasta. Na ovaj način troše se uštede iz prethodnog razdoblja i smanjuje fiskalni

¹ 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).

prostor za protuciklično djelovanje fiskalne politike u uvjetima pogoršanja izgleda svjetskog i domaćeg gospodarskog rasta. Pogotovo o tomu treba voditi računa jer je Vlada Republike Hrvatske u skladu s obvezama za države članice Europskog tečajnog mehanizma kojem Hrvatska namjerava pristupiti srednjoročni proračunski cilj u razdoblju 2020.-2022. odredila u iznosu - 1,0% BDP-a. Osim toga, značajan dio ušteda ostvaren je na strani troška financiranja čemu su, uz ostvarenu fiskalnu konsolidaciju u proteklom razdoblju i djelomično restrukturiranje javnog duga, pridonijeli i povoljni globalni financijski uvjeti. Konačno, Povjerenstvo pozdravlja povećanje udjela kapitalnih rashoda u javnoj potrošnji.

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 od 2015. kontinuirano opada (2015. iznosio je 83,7% BDP-a, 2017. godine 77,8% BDP-a, a u 2018. godini 74,6%). Ostvareno smanjenje udjela javnog duga u BDP-u od 3,2 postotna boda u 2018. bilo je veće od minimalno potrebnog smanjenja, **čime je i pravilo javnog duga ostvareno.**