



## **Povjerenstvo za fiskalnu politiku**

Klasa: 021-19/19-10/02

Broj: 6524-3-19

Zagreb, 5. studenoga 2019.

### **3. stajalište Povjerenstva za fiskalnu politiku o Prijedlogu izmjena i dopuna Državnoga proračuna Republike Hrvatske i financijskih planova izvanproračunskih korisnika za 2019. godinu**

**Povjerenstvo za fiskalnu politiku (dalje u tekstu: Povjerenstvo) je na 2. sjednici održanoj 5. studenoga 2019. godine raspravilo Prijedlog izmjena i dopuna Državnoga proračuna Republike Hrvatske i financijskih planova izvanproračunskih korisnika za 2019. godinu, koje je Vlada Republike Hrvatske podnijela predsjedniku Hrvatskoga sabora, aktom od 31. listopada 2019.**

Povjerenstvo se u raspravi o predloženim izmjenama i dopuna Državnog proračuna u skladu sa svojim zadaćama usredotočilo na procjenu primjene fiskalnih pravila iz Zakona o fiskalnoj odgovornosti („Narodne novine“, br. 111/18), te realističnost makroekonomskih i proračunskih projekcija.

**Povjerenstvo ocjenjuje da se makroekonomske projekcije iz studenog 2018. godine na kojima se temelji državni proračun za 2019. godinu ostvaruju, što ukazuje na realistično planiranje, ali i izostanak makroekonomskih šokova u ovoj godini.** Procjena realnog rasta bruto domaćeg proizvoda u 2019. godini neznatno je smanjena s prvotno planiranih 2,9% na 2,8%, temeljem ostvarenja u prvih 9 mjeseci ove godine. I struktura BDP-a raste u skladu s planom, pri čemu državna potrošnja, investicije i uvoz rastu brže od plana. Posljednje raspoložive projekcije Europske komisije iz lipnja 2019. upućivale su na nešto sporiji rast u 2019. godini (2,6%), no očekuje se da će i Europska komisija povećati očekivani rast u svojoj Jesenskoj projekciji u studenom, sukladno prognozama drugih domaćih i inozemnih institucija.

Unatoč realistično planiranim makroekonomskim kretanjima, predložene izmjene i dopune Državnog proračuna potrebne su radi korekcije pojedinih kategorija prihoda i rashoda. Prema predloženim izmjenama, ukupni prihodi i rashodi rastu brže od plana, pri čemu je rast izraženiji kod stavki koje utječu na proračunski saldo, dok se korištenje Europskih fondova ostvaruje nešto sporije od plana. Oprezno planiranje proračunskih prihoda omogućuje „pozitivna“ iznenađenja i bolji financijski rezultat u uvjetima pozitivnog gospodarskog rasta.

Ukupni prihodi državnog proračuna povećavaju se za 1,6 mlrd. kuna i očekuju se na razini od 137,7 mlrd. kuna ili 34,5% BDP-a, što je 0,4% BDP-a više od plana i ukazuje na rast poreznog opterećenja gospodarstva. Predviđa se da će prihodi od poreza biti za 3,1 milijardu kuna ili 3,9% veći od prvotnog plana za 2019., i to zbog boljeg ostvarenja prihoda od poreza na dodatnu vrijednost (za 2,2 mlrd. kuna), posebnih poreza i trošarina (za 478 mil. kuna) te poreza na dobit (za 350 mil. kuna).

Ukupni rashodi državnog proračuna manji su od plana, na što su, uz slabiju realizaciju aktivnosti financiranih iz europskih izvora, utjecala i povoljna makroekonomska i financijska kretanja. Najveće uštede ostvarene su kod rashoda za kamate u iznosu od gotovo 800 milijuna kuna radi niskih kamatnih stopa na međunarodnom financijskom tržištu, ali i pozitivnog utjecaja dosadašnje fiskalne konsolidacije na premiju rizika. Pozitivna makroekonomska kretanja pridonose i manjim rashodima za aktivne politike zapošljavanja.

S druge strane, primjetno je odstupanje određenih kategorija rashoda od plana za 2019., posebice rast rashoda za zaposlene i mirovine. Ovi rashodi povećani su iako se temelje na informacijama koje su bile poznate prilikom izrade proračuna za 2019. u prošloj godini, a na što je Povjerenstvo tada upozorilo. Kako su rebalansom rashodi za zaposlene povećani 494 milijuna kuna u odnosu na plan, a mirovine za čak 850 milijuna kuna, Povjerenstvo ističe potrebu bolje kontrole i planiranja ovih kategorija rashoda.

**Povjerenstvo pozdravlja smanjenje planiranog manjka.** Prema Prijedlogu izmjena i dopuna Državnog proračuna za 2019., u usporedbi s izvornim proračunskim planom, manjak državnog proračuna trebao bi se smanjiti s -1,0 na -0,3% BDP-a. Izvanproračunski korisnici zabilježiti će blago povećanje viška (s 0,3% na 0,4%), dok će jedinice lokalne i područne samouprave ostati na istom planiranom manjku od 0,1% BDP-a. Na razni opće države, prema nacionalnoj metodologiji i pravilima proračunskog računovodstva, proračun je uravnotežen, što je osjetno bolje od prethodno planiranog manjka od -0,9% BDP-a (ili 3,6 milijarde kuna). Tome treba pribrojiti pozitivni financijski rezultat trgovačkih društva koja se uključuju u sektor države (0,4% BDP-a), ali i dodatne prilagodbe u iznosu od -0,5% BDP-a (u prvom redu 2 milijarde kuna plaćenih državnih jamstava za Uljanik). Drugim riječima, prema ESA metodologiji manjak opće države mogao bi iznositi -0,1% BDP-a, što je također bolji rezultat od prethodno planiranih -0,3% BDP-a.

**Povjerenstvo podsjeća da na ovakva proračunska ostvarenja u 2019. godini utječu povoljna makroekonomska kretanja, te da je procijenjeni strukturni manjak visok (-1,1% BDP-a).** Prema procjeni Ministarstva financija, jaz bruto domaćeg proizvoda za Hrvatsku pozitivan je i iznosi visokih 2,1% BDP-a, što upućuje da se gospodarstvo već duže nalazi u pozitivnoj fazi poslovnog ciklusa s rastućim rizicima usporavanja. Pozitivna ciklička kretanja pridonose nominalnom saldu za čak 1% BDP-a, pa procijenjeni strukturni manjak koji pokazuje koliko bi saldo proračuna iznosio da se gospodarstvo nalazi u ravnoteži iznosi oko -1,1% BDP-a.

**Povjerenstvo ocjenjuje da će fiskalna pravila iz Zakona o fiskalnoj odgovornosti predloženim izmjenama i dopunama Državnog proračuna za 2019. biti ispunjena s obzirom da će strukturni saldo ostati unutar granica predviđenih srednjoročnim proračunskim ciljem, uz nastavak trenda smanjenja javnog duga.** Republika Hrvatska je kao svoj srednjoročni proračunski cilj za 2019. prihvatila strukturni saldo od -1,75% BDP-a, što je znatno iznad očekivanog strukturnog manjka od -1,1% BDP-a. S obzirom da je pravilo strukturnog manjka ostvareno, pravilo rashoda se ne primjenjuje. Nadalje, plan predviđa i nastavak brzog smanjenja javnog duga s 74,8% BDP-a u 2018. na 71,3% BDP-a u 2019. godini čime će se ispuniti pravilo duga koje određuje dinamiku smanjenja duga prema razini od 60% BDP-a.

**Povjerenstvo ističe da je Vlada Republike Hrvatske iskoristila ostvarene rezultate fiskalne konsolidacije iz prethodnog razdoblja za fiskalnu ekspanziju u 2018. i 2019. godini tijekom kojih je strukturni deficit pogoršan za 1,7% BDP-a (1,3% BDP-a ukoliko se isključe plaćanja po jamstvima Uljanik grupe), čime je smanjen fiskalni prostor potreban za prilagodbu na moguće negativne ekonomske šokove u idućem razdoblju.** Istovremeno, Republika Hrvatska se Programom konvergencije u razdoblju od 2020.-2022. obavezala na ambiciozniji srednjoročni proračunski cilj u visini strukturnog salda od -1,0% BDP-a, što je za 0,75 postotnih bodova više u odnosu na proračunski cilj u 2019. Strukturni saldo u 2019. godini ocjenjuje se na -1,1% BDP-a što zahtjeva prilagodbu novom srednjoročnom proračunskom cilju i povećava rizike ispunjenja fiskalnog pravila u slučaju usporenja rasta ekonomske aktivnosti u 2020. godini. Drugim riječima, inzistiranjem na povećanju proračunske potrošnje umjesto na povećanju raspoloživog fiskalnog prostora, povećan je rizik neispunjenja pravila strukturnog manjka, te je umanjena mogućnost djelovanja fiskalne politike u slučaju usporenja gospodarskog rasta i ostvarenja nepredviđenih fiskalnih rizika, poput potrebe angažiranja dodatnih sredstava za pokrivanje gubitaka u sustava zdravstva i novih izdataka za pomoći trgovačkim društvima u vlasništvu države.