



HRVATSKI SABOR

¹Povjerenstvo za fiskalnu politiku

Klasa: 021-19/14-10/02

Broj: 6521-05-1/14-

Zagreb, 05. lipnja 2014.

Predmet: Stajalište Povjerenstva za fiskalnu politiku o primjeni fiskalnog pravila utvrđenog Zakonom o fiskalnoj odgovornosti u vezi s Prijedlogom godišnjeg izvještaja o izvršenju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2013.

Povjerenstvo za fiskalnu politiku Hrvatskoga sabora je na svojoj 2. sjednici održanoj 12. svibnja i 5. lipnja 2014. godine, sukladno s Odredbom točke IV. podstavka 3. Odluke o osnivanju Povjerenstva za fiskalnu politiku, zauzelo slijedeće stajalište:

Prema Zakonu o fiskalnoj odgovornosti ("Narodne novine", br. 139/10) definirana su fiskalna pravila koja je Vlada dužna slijediti u provedbi fiskalne politike. Fiskalna pravila prema tom zakonu (prije donošenja izmjena i dopuna u siječnju 2014. godine ("Narodne novine", br. 19/2014)) podijeljena su u dvije kategorije: privremeno i trajno pravilo. Budući da u 2013. godini nisu ispunjeni uvjeti za primjenu trajnog pravila, a to je nulti ili pozitivni ciklički prilagođeni primarni saldo (primarni saldo predstavlja razliku prihoda i rashoda bez rashoda za kamate), primjenjuje se privremeno fiskalno pravilo. Prema tom pravilu ukupni rashodi općeg proračuna izraženi udjelom u procijenjenom bruto domaćem proizvodu godišnje će se smanjivati za najmanje jedan postotni bod. Obuhvat općeg proračuna i način izračuna rashoda za potrebe ovih pravila utemeljen je na ESA 95 metodologiji Europske unije. Povećanje rashoda općeg proračuna izravno povezanih uz financiranje projekata sufinanciranih iz pretprijetnih programa pomoći i europskih fondova u procesu pridruživanja Republike Hrvatske Europskoj uniji i u prve tri godine članstva izuzimaju se iz ukupnih rashoda.

U Godišnjem izvješću o primjeni fiskalnog pravila Ministarstvo financija je navelo da je iznos proračunskih rashoda opće države relevantnih za izračun fiskalnog pravila u 2013. godini prema ESA95 metodologiji iznosio 150,6 milijardi kuna, što čini 45,9 % udjela u ostvarenom BDP-u za 2013. godinu. Iznos proračunskih rashoda opće države u 2012. godini prema ESA95 metodologiji iznosio je 150 milijardi kuna, odnosno 45,7 % udjela u ostvarenom BDP-u za 2012. godinu. Prema tome, rashodi su u 2013. godini povećani za 0,2 postotna boda umjesto da su smanjeni za jedan postotni bod udjela u BDP-u. Odstupanje od fiskalnog pravila iznosi 1,2 postotna boda udjela u BDP-u ili 4,04 milijarde kuna (tablica 1). Povjerenstvo za fiskalnu politiku zaključuje da **fiskalno pravilo za 2013. godinu nije ispunjeno.**

¹ Povjerenstvo za fiskalnu politiku Hrvatskoga sabora, telefon: 4569-427, telefaks: 6303-025 e-mail: financ@sabor.hr

Povjerenstvo za fiskalnu politiku razumije da je neispunjavanje pravila dijelom vezano uz nepovoljne okolnosti izvan izravnog utjecaja fiskalne politike, i to posebno: a) slabijim ekonomskim rastom u 2013. godini od očekivanja, b) porastom rashoda za kamate zbog preuzimanja duga brodogradilišta i drugih restrukturiranih poduzeća, te c) plaćanjem dospjelih nepodmirenih obveza u zdravstvu, no istodobno ukazuje da ove okolnosti ne isključuju obvezu primjene fiskalnog pravila u smislu Zakona o fiskalnoj odgovornosti. Naime, u tada važećem Zakonu se, u članku 8. stavku 2., navodi da „ako se u tijeku godine zbog nastanka novih obveza za opći proračun ili promjena gospodarskih kretanja povećaju rashodi, odnosno smanje prihodi što bi moglo dovesti do neispunjavanja fiskalnih pravila iz članka 5. ovoga Zakona Vlada mora predložiti izmjene i dopune državnog proračuna i financijskih planova izvanproračunskih korisnika državnog proračuna“. O poduzimanju navedenih aktivnosti Vlade a povodom razvidne opasnosti neispunjavanja fiskalnih pravila, Povjerenstvo nema saznanja te se stoga zaključuje kako nisu poduzimane.

Tablica 1. Izračun ispunjenja fiskalnog pravila

	2012.	2013.
(1) Rashodi proračuna opće države prema ESA95 metodologiji (mil. kn)	150.006,9	150.627,2
(2) Ostvareni nominalni BDP (mil. kn)	328.561,6	328.251,5
(3) Udio rashoda u BDP-u (1)/(2)	45,7%	45,9%
(4) Promjena udjela rashoda u BDP-u (postotni bodovi)		0,2
(5) Odstupanje od fiskalnog pravila → 1 p.b. + (4)		1,2
(6) Iznos odstupanja od ispunjenja fiskalnog pravila (milijuni kuna)		4.044,4

Izvor: Ministarstvo financija, DZS

Odbor za fiskalnu politiku, kao tijelo koje je prethodilo Povjerenstvu za fiskalnu politiku, je tijekom 2013. godine upozoravao na preoptimistične projekcije gospodarskog rasta te da postoji vrlo veliki rizik da fiskalno pravilo prema Zakonu o fiskalnoj odgovornosti ("Narodne novine", br. 139/10) ne bude ispunjeno i da je nužno poduzeti dodatne mjere u cilju poštivanja fiskalnog pravila. Deficit opće države prema ESA95 metodologiji iznosio je u 2013. godini 16,2 milijarde kuna, odnosno 4,9 % BDP-a, a javni dug je dosegnuo 220,2 milijarde kuna, odnosno 67,1 % udjela u BDP-u. Povjerenstvo za fiskalnu politiku izražava veliku zabrinutost zbog probijanja granice javnog duga od 60 % udjela u BDP-u te granice deficita od 3 % BDP-a što je zacrtano kao srednjoročni cilj u Zakonu o fiskalnoj odgovornosti nakon njegovih izmjena i dopuna u siječnju 2014. godine: „Srednjoročni proračunski cilj iz stavka 1. ovoga članka određuje se kao strukturni saldo koji osigurava da manjak općeg proračuna ne bude veći od 3 % bruto domaćeg proizvoda, odnosno da javni dug ne bude veći od 60 % bruto domaćeg proizvoda.“ (članak 5., stavak 2.). Probijanje ovih granica u 2013. godini značajno će utjecati na postavljanje i ispunjavanje fiskalnih pravila za 2014. godinu i za sljedeće godine.

Povjerenstvo za fiskalnu politiku ukazuje i na probijanje granice državnog duga određenog Zakonom o proračunu, odnosno Zakonom o izvršavanju državnog proračuna za 2013.

godinu. Zakon o proračuna u članku 74. kaže da „omjer nepodmirenog iznosa državnog duga na kraju godine u odnosu na projekciju bruto domaćeg proizvoda, može biti veći od prošlogodišnjeg omjera, s tim da navedeni omjer ne bude veći od 60 posto bruto domaćeg proizvoda, dok Zakon o izvršavanju državnog proračuna za 2013. godinu u članku 29. navodi „U 2013. godini ukupan državni dug može iznositi najviše 60 posto od ukupnog bruto domaćeg proizvoda u 2013. godini“. Prema službenim podacima, državni dug (dug državnog proračuna i izvanproračunskih korisnika središnjeg državnog proračuna) iznosio je krajem 2013. godine 215,2 milijarde kuna, što je 64,0 posto ostvarenog BDP-a, odnosno 65,6 posto BDP-a korištenog prilikom izrade i donošenja Izmjena i dopuna državnog proračuna u prosincu 2013. godine. Povjerenstvo ujedno ukazuje da se stanje probijanja granice državnog duga nastavlja i u 2014. godini jer Zakon o izvršavanju državnog proračuna za 2014. u članku 30. navodi: „U 2014. godini ukupan državni dug iznositi će do 62 posto od ukupnog bruto domaćeg proizvoda u 2014. godini.“.

Temeljem zaključka o neispunjavanju fiskalnih pravila Povjerenstvo za fiskalnu politiku preporučuje ulaganje značajnih dodanih napora kako bi se ključni fiskalni pokazatelji doveli unutar granica definiranih važećim propisima. Potrebno je (zakonskim izmjenama) regulirati procedure i mehanizme postupanja s jasnim rokovima za svođenje ključnih fiskalnih pokazatelja u zakonske granice. Povjerenstvo ujedno predlaže da jednako treba urediti i prethodni, prevenirajući postupak i mehanizme za slučaj potreba poduzimanja korektivnih mjera u situacijama kada se fiskalni pokazatelji još uvijek nalaze unutar granica određenih fiskalnim pravilima, ali su dosegnute kritične točke u blizini samih granica i/ili postoji značajan rizik da granice budu prekoračne.

Povjerenstvo preporučuje odlučnu provedbu fiskalne konsolidacije i strukturnih mjera koje će povećati konkurentnost hrvatskoga gospodarstva te omogućiti smanjenje fiskalnih neravnoteža i postupno smanjenje udjela javnog duga u BDP-u. Nužno je stvoriti fiskalni prostor koji će potaknuti investicije i stvoriti prostor za sufinanciranje projekata koji su financirani iz EU fondova. Potrebno je ojačati proces planiranja proračuna posebno na dulje razdoblje te kontrolu rashoda, posebno u provedbi proračunskih ograničenja zacrtanih fiskalnim pravilima.